

## 2. Trabalho infantil no Brasil

O trabalho infantil é um fenômeno social presente ao longo de toda a história do Brasil. Há referências de que sua origem remonta à colonização portuguesa e à implantação do regime escravocrata. Entretanto, apesar de ser uma velha prática no país, ele era, até pouco tempo, ignorado pela maioria das pesquisas. Somente a partir da década de 1980, ao assumir visibilidade no cenário nacional por meio da mídia, é que uma massa importante de pesquisadores dedicou espaço ao tema, o que levou ao surgimento de uma literatura específica com abordagens mais profundas.

No entanto, ao consultar tal literatura, percebemos que poucas são as obras que se dedicam ao trabalho infantil nas épocas do Brasil Colônia e Império. Acreditamos que tal fato se dá em função de dois motivos. Primeiramente, pela dificuldade de acesso a informações sobre a história da infância brasileira e, conseqüentemente, ao trabalho infantil. Irma Rizzini (2000, p. 2005), em “Crianças desvalidas, indígenas e negras no Brasil: cenas da colônia, do império e da república”, afirma que

[...] o resgate da história da infância brasileira em seus três primeiros séculos é uma tarefa de garimpagem em fontes e em arquivos variados. Dificilmente específicas sobre a criança, elas comumente vêm mescladas em uma gama infinita de documentos escritos. Quase que só podemos nos ater às fontes escritas [...] A situação melhora um pouco com a chegada de viajantes estrangeiros no século XIX.

O segundo motivo se refere ao fato de que o trabalho infantil somente se configura como questão social com o advento da industrialização – quando se inicia um movimento para a restrição da utilização do trabalho de crianças e adolescentes.

Logo, o enfoque dado pela maioria dos pesquisadores dessa temática se refere ao trabalho infantil na sociedade capitalista a partir da década de 1970, com a atenção voltada principalmente para o trabalho infantil na zona rural, ao abordarem a incidência dos pequenos cortadores de cana-de açúcar, dos pequenos trabalhadores de carvoarias e de plantações de sisal.

Porém, ao nos propormos a estudar essa temática, perguntamo-nos como compreenderíamos o atual debate do trabalho infantil no Brasil sem entendermos as

raízes que o relacionam ao passado. Dessa forma, ao procedermos ao exercício de revisão e sistematização dos registros históricos sobre o assunto, descobrimos: (i) o trabalho de crianças no eito da cana-de-açúcar, denunciado e condenado na década de 1980, também já fora praticado nos séculos XV e XVI por filhos de escravos, sem causar a polêmica de hoje; (ii) com o início da industrialização, não só os imigrantes serviram como mão-de-obra nas primeiras indústrias brasileiras, como também seus filhos; (iii) no século XIX, o trabalho infantil é legalizado perante a sociedade e o Estado, que o concebem como um meio de regeneração de “maus hábitos” e da malandragem das crianças pobres que vagavam pela cidade. Esses fatos nos levaram a compreender porque hoje, além da pobreza, os estudos recentes apontam a questão cultural como um dos determinantes do trabalho infantil no Brasil.

É, portanto, a partir do conhecimento dessa história, que procuramos resgatar a origem do trabalho infantil no Brasil, acreditando que o presente estudo possa se constituir em uma importante fonte documental, uma vez que apresentará a incidência do trabalho infantil e a sua relação nas diversas formas de sociedade e no processo das transformações no mundo do trabalho<sup>10</sup>. Para isso, resgataremos as várias faces do trabalho infantil no país, desde as crianças escravas e abandonadas da Colônia e do Império, até as que atualmente desenvolvem atividades nas ruas dos grandes centros urbanos do Brasil contemporâneo.

## **2.1. Trabalho infantil: Brasil colônia/Brasil império**

Conforme documentos da época do Brasil Colônia (inventários, testamentos, cartas de alforria e a própria legislação civil e eclesiástica), a sociedade colonial, além de utilizar critérios bastante vagos para a definição da infância, também usava diferentes delimitações etárias. Assim, no final do século XVIII, o limite para a fase de amamentação das crianças abandonadas (os expostos) nas instituições públicas era três anos ou um ano e meio, mas os auxílios se estendiam até os sete anos. Já a idade

---

<sup>10</sup> Como Antunes (2006), reconhecemos que não podemos conceber apenas um mundo do trabalho, mas diferentes mundos do trabalho e as diversas formas que ele vem assumindo com o processo de globalização e avanço do neoliberalismo. É nesse sentido que, em sua análise sobre as metamorfoses do mundo do trabalho, ele defende e reafirma a centralidade do trabalho.

para o casamento, por sua vez, estava estipulada em 12 anos para as meninas e 14 anos para os meninos.

Se os critérios para a definição da infância de maneira geral eram bastante vagos, ao se referirem à questão do trabalho infantil essas delimitações eram ainda mais incertas. Segundo Faleiros (1995, p.78), os filhos dos escravos deixavam de ser percebidos como “crianças” e passavam a ser vistos como “escravos” a partir dos sete e/ou oito anos, quando eram inseridos no mundo do trabalho como aprendizes ou moleques:

É por demais conhecido que, para a Igreja, a idade de razão de todo cristão jovem situa-se aos 7 anos de idade, idade de consciência e de responsabilidade. Para a Igreja, aos sete anos a criança adquire foro de adulto: de ingênuo torna-se alma de confissão. Por sua vez, na sua parte de direito civil, o Código Filipino, mantido em vigor durante todo o século XIX, fixava a maioridade aos 12 anos para as meninas, e aos 14 anos para os meninos. Finalmente, a lei do Ventre Livre de 1871, ao colocar em poder e sob a autoridade dos senhores os filhos de escravos nascidos ingênuos, obriga a estes criá-los e tratá-los até a idade de oito anos completos.

Já para Florentino (2002, p.185), os filhos dos escravos iniciavam-se no mundo do trabalho a partir dos quatro anos, quando, acompanhando seus pais, ajudavam-nos realizando todo o serviço doméstico na casa-grande, como consertar roupas, lavar, passar e engomar. “Aprendia um ofício e a ser escravo: o trabalho era o campo privilegiado da pedagogia senhorial”. Dessa forma, aos sete anos, já realizavam atividades sem a companhia dos pais e tinham progressivamente o tempo ocupado pelo trabalho até os 11/12 anos. No campo, pastoreavam gado e realizavam tarefas próprias do eito (cortar a cana-de-açúcar, arrastá-la e picá-la em pedaços, colocando-os para moer, espremer e ferver), do algodão, do tabaco e do plantio de café. Na maioria das atividades em que se empregava a mão-de-obra escrava de crianças, os esforços exigidos eram superiores às possibilidades físicas dessas crianças.

Para a lógica dos proprietários de escravos, o trabalho infantil significava projetar o aumento do preço do escravo adulto. A criança, “aos sete anos de idade, valia cerca de 60% mais que aos quatro anos; e por volta dos doze, o valor de mercado dessa criança era dobrado, já que considerava-se (*sic*) que, ao atingir esta idade, a criança já tinha certas habilidades ou já havia se especializado em alguma ocupação” (Florentino, 2002, p.186). Nessa idade, as crianças traziam a profissão por

sobrenome: João Roça, Maria Mucama etc. Aos 14 anos, já cumpriam tarefas e assumiam ocupações iguais às dos escravos adultos. A educação lhes era proibida e valiam no mundo do trabalho escravo o mesmo preço que os escravos adultos. Era dessa forma que proprietários exploravam a força de trabalho de crianças e adolescentes escravos.

Segundo Florentino (2002), apesar de a existência do uso de mão-de-obra de crianças escravas no período do Brasil Colônia, não havia um mercado propriamente de crianças cativas. As crianças comercializadas não eram o principal objeto de investimento dos senhores, mas sim as suas mães, que, com os filhos, agregavam-se aos cafezais, às plantações de cana-de-açúcar e outras.

Apesar de, nessa época, o uso da mão-de-obra das crianças escravas já fazer parte do processo de acumulação de riquezas do capitalismo, assumindo a forma mercantil, esse mercado não era utilizado como alvo principal de lucro, provavelmente em função da alta taxa de mortalidade infantil; não justificando, assim, o investimento de capital.

Enquanto os filhos dos escravos, aos sete e/ou oito anos, iniciavam-se no mundo do trabalho, às crianças da elite, a partir dos sete anos, estava reservado um tipo de vida que as preparava para as funções que viriam a assumir na sociedade: as meninas seriam as futuras sinhás – aprendiam a costurar, a bordar e a tocar piano; os meninos, que seriam provavelmente os futuros senhores-de-engenho, eram educados por professores (em sua maioria, estrangeiros), que lhes ensinavam conhecimentos gerais e idiomas.

O processo de consolidação do Estado Imperial não alterou bruscamente as estruturas econômicas agroexportadoras; conseqüentemente, a maioria da população do Império permanecia vinculada ao meio rural, com o cultivo da cana-de-açúcar e do algodão, que estavam em declínio, e do cultivo de café, em ascensão. Com a manutenção da escravidão e a desigual distribuição de renda, a situação das crianças escravas permaneceu a mesma.

Entretanto, a partir de 1830, pensando na instrução de crianças pobres, a fim de formarem um contingente profissional para atuar na Marinha e na Guerra, as autoridades do Império determinaram o envio de órfãos desvalidos para os arsenais.

Em 1840, foram instituídas as Companhias de Aprendizes Artífices e de Aprendizes Marinheiros. Iniciava-se, assim, a formação compulsória de trabalhadores para diversos ofícios, com o objetivo de evitar que crianças desvalidas se tornassem futuros vadios, inúteis e perigosos à sociedade.

A partir de 1850, como a escravidão estava materialmente condenada, o empreendimento cafeeiro necessitava de uma abundante força de trabalho que se submetesse à disciplina do trabalho nas fazendas em substituição ao trabalho escravo. Segundo Kowarick (1994, p.65), a opção dos fazendeiros foi pela importação, em massa, de mão-de-obra de imigrantes empobrecidos da Europa. Era mais viável importar trabalhadores que já chegariam material e culturalmente destituídos de instrumentos produtivos e sem acesso à terra do que tentar subjugar a mão-de-obra dos brasileiros livres e libertos.

Dessa forma, os fazendeiros ingressam no sistema de trabalho por parceria, (também conhecido como parceria de endividamento), que se constituía no financiamento, por parte do proprietário da terra, dos gastos inerentes à chegada, instalação e primeiras despesas do imigrante e sua família. Em contrapartida, o imigrante e sua família deveriam plantar e cuidar de um determinado número de cafezais. Era permitida a utilização de certa quantidade de terra para a sua subsistência, mas os lucros advindos do café e de outras plantações deveriam ser divididos com os proprietários. Ademais, os imigrantes eram obrigados a pagar com juros os empréstimos realizados, não lhes sendo permitido deixar a fazenda enquanto perdurasse a dívida. Uma vez saldada esta, era necessário avisar com um ano de antecedência a pretensão de ir embora, sendo que qualquer contravenção seria julgada pelas instâncias legais.

Tal sistema consistiu em um regime de escravidão disfarçado e coexistiu paralelamente ao sistema de trabalho cativo. Alguns estudiosos citam que a preferência dos fazendeiros era por imigrantes com famílias numerosas, pois, além dos pais, seus filhos eram utilizados como mão-de-obra.

No entanto, tal regime teve duração breve, principalmente em função de uma revolta de imigrantes em uma das fazendas, suscitando nos proprietários o receio de que a repetição de tal evento pudesse introduzir elementos de agitação no seio da

ordem escravocrata, e também pela pressão dos governos estrangeiros, que intervieram em prol de seus súditos.

Também na década de 1950, a política de atenção à infância pobre intensificou-se, com a aprovação pelo Governo Imperial, em 1854, do Regulamento para a Reforma do Ensino Primário e Secundário do Município da Corte (Decreto n. 1.331, de 17 de fevereiro de 1854), quando o público-alvo do ensino primário e secundário foi delimitado. O acesso às escolas era franqueado à população livre e vacinada, não-portadora de moléstia infecto-contagiosa. Além dos escravos, às meninas também era proibida a matrícula nas escolas públicas. Excluindo os cativos, a legislação da Instrução Pública ratificava a distinção fundamental da sociedade imperial: a que marcava a subordinação dos escravos aos homens livres.

Para além da divisão entre escravos e homens livres, a legislação da Instrução Pública estabelecia outras distinções, expressando as diversas hierarquias daquela sociedade. O regulamento estabeleceu a obrigatoriedade do ensino primário para os indivíduos livres entre 7 e 14 anos, sob pena de multa. O ensino secundário não foi considerado obrigatório, e conseqüentemente, continuaria restrito a uma parcela da população livre.

O caráter obrigatório e gratuito do ensino primário indicava o reconhecimento legal da necessidade de instruir a população livre, por parte das autoridades do Império. Por outro lado, preconizando a generalização desse ensino, o Estado Imperial relacionava o ensino primário à instrução popular.

Essa relação entre ensino primário e instrução popular se evidencia a partir do Artigo 61 do Regulamento, que se refere aos objetivos de matricular nas escolas públicas uma parcela específica da população livre – os meninos pobres. Esse decreto demonstra a preocupação das autoridades em recolher as crianças que vagavam pelas ruas: “Se em qualquer dos distritos vagarem menores de 12 anos em tal estado de pobreza que, além da falta de roupa decente para freqüentarem as escolas, vivam em mendicidade, o Governo os fará recolher a uma das casas de asilo que devem ser criadas para este fim com um Regulamento especial”.

Aos meninos pobres, o governo fornecia vestuário e material escolar, obrigando os pais a garantirem instrução elementar aos seus filhos. Depois de freqüentarem as

aulas primárias, os meninos seriam enviados aos arsenais de Marinha e de Guerra, ou às oficinas particulares, mediante contrato com o Estado, para a aprendizagem de ofícios que lhes garantissem o sustento e o trabalho. Pelo Regulamento de 1854, os meninos pobres só poderiam dar continuidade aos estudos no caso de demonstrarem acentuada distinção e “capacidade” para tal. Em geral, seu destino deveria ser a aprendizagem de ofícios por meio dos quais seriam integrados na categoria de trabalhadores livres.

Em um outro artigo do decreto, as autoridades determinam que, enquanto os asilos não fossem criados, os meninos poderiam ser entregues aos párocos ou professores, sendo mantidos pelo governo mediante pagamento mensal. Após o término do ensino primário, os meninos deveriam ser enviados para as Companhias de Aprendizes Artífices e de Aprendizes Marinheiros, sob a fiscalização do juiz de órfãos.

Ao analisarmos as diretrizes do Regulamento de 1854, observamos que os institutos disciplinares, os asilos e os institutos profissionalizantes eram destinados somente às crianças abandonadas ou apenas pobres que vagavam pelas ruas em busca de sobrevivência. Dessa forma, as razões da obrigatoriedade do ensino primário baseavam-se nos argumentos do “abandono” e dos “vícios” das crianças e na crença de que a instrução popular era um instrumento de erradicação das condições de miséria e criminalidade. Para os defensores da educação pública, as raízes de tantas “chagas sociais” eram determinadas pelo meio miserável que, conseqüentemente, conduzia as crianças à ignorância e ao analfabetismo.

Para Irma Rizzini (1995), a proposta de criação dos asilos para meninos desvalidos foi uma iniciativa avançada para a época, uma vez que, até então, o atendimento à infância pobre se restringia ao enclausuramento nos asilos de caridade, nas Companhias de Aprendizes subordinadas aos ministérios da Marinha ou da Guerra e até nas prisões, no caso dos viciosos ou criminosos.

Apesar de a preocupação demonstrada pelas autoridades imperiais dessa época, em relação às crianças desvalidas, muito pouco foi efetivamente implementado.

Somente na década de 1970, a idéia de educar as crianças pobres, “abandonadas”, “vagabundas” ou “criminosas” é retomada por diversos segmentos da

sociedade, que inauguram, em 1875, o primeiro Asilo de Meninos Desvalidos no Rio de Janeiro<sup>11</sup>, quando ações policiais e judiciárias foram adotadas.

Em 1877, por absoluta falta de vagas nos asilos, o Chefe de Polícia da Corte, Titto Augusto de Mattos, conhecido pela repressão contra os capoeiras, resolveu juntamente com o Juiz de Órfãos remeter para fazendas do interior centenas de crianças ditas “vagabundas” que perambulavam pelas ruas e praças, para lá serem “educadas”. Foram enviados muitos meninos maiores de sete anos para o interior, porém não se sabe o número exato e por quanto tempo durou esta experiência. Esta medida tinha como fim educá-los por meio do trabalho (Rizzini, 1993, p.30).

No entanto, a preocupação com a educação das crianças pobres e, conseqüentemente, as propostas de criação de escolas, colônias agrícolas, oficinas e institutos profissionais não tinham somente como fio condutor a idéia de que educar significava prevenir a criminalidade; constituíam-se também em produtos das discussões sobre a busca de alternativas para a substituição do trabalho cativo, já que, além da proibição do tráfico de escravos na década de 1950, com a Lei do Ventre Livre de 1871 estava anunciado o fim da escravidão e o início do período de transição do sistema de trabalho no Brasil. Como bem nos lembra Irma Rizzini (1993, p.30),

[...] este tipo de solução atendia às finalidades, amplamente anunciadas em discursos, conferências e na literatura da época, de sanear as ruas e afastar do convívio social elementos considerados perniciosos, nem que para isso se escravizassem crianças. Mas também era reflexo da falta de mão-de-obra nas fazendas, que, com a extinção do tráfico de escravos em 1850 e com a maior parte dos trabalhadores livres voltados para uma economia rudimentar de subsistência, começara a escassear.

Diante da necessidade de substituição do trabalho escravo, as alternativas discutidas se referiam à utilização da mão-de-obra imigrante ou da mão-de-obra nacional. Segundo Kowarick (1994), as regiões do Brasil de grande produtividade utilizaram a mão-de-obra imigrante e as áreas decadentes do país, para as quais os imigrantes se negavam a ir, incorporaram às tarefas produtivas o elemento nacional.

Cabe salientar que, nessa época, apesar do predomínio da agricultura, as décadas finais do período oitocentista são marcadas pelo início da industrialização e o

---

<sup>11</sup> Esse asilo “acolhia meninos entre 6 e 12 anos que viviam na mendicância. Recrutados pela autoridade policial, eram encaminhados ao asilo onde, além da instrução primária, aprendiam os ofícios de tipografia, encadernação, alfaiataria, carpintaria, marcenaria, sapataria entre outros. Concluída a aprendizagem, o artífice permanecia mais três anos no asilo, trabalhando nas oficinas com o duplo fim de pagar sua aprendizagem e formar um pecúlio que lhe era entregue no fim do período” (Boschetti, 2006, p.49).

acentuamento da urbanização. Dessa forma, além da necessidade de mão-de-obra substituta para o trabalho cativo no campo, os estabelecimentos industriais das cidades solicitavam mão-de-obra, principalmente na área têxtil.

Com o início da utilização da maquinaria nas fábricas, a força física torna-se supérflua, permitindo o emprego de trabalhadores sem força muscular ou com desenvolvimento físico incompleto, mas com membros mais flexíveis.

Por isso, a preocupação do capitalista, ao empregar a maquinaria, foi a de utilizar o trabalho das mulheres e das crianças. Assim, de poderoso meio de substituir trabalho e trabalhadores, a maquinaria transformou-se imediatamente em meio de aumentar o número de assalariados, colocando todos os membros da família do trabalhador, sem distinção de sexo e de idade, sob o domínio direto do capital (Marx, 1982, p.450).

A partir dessas mudanças, instala-se a sociedade do trabalho assalariado que exigirá uma massa considerável de operários. No Brasil, essa primeira mão-de-obra assalariada, dependendo da região, era composta por imigrantes ou pela população pobre das cidades, incluindo as mulheres e crianças. Dessa forma, famílias inteiras são absorvidas para trabalharem sob a disciplina e a vigilância imposta pelo capital.

Diante desse processo de transformação das relações sociais de produção, as crianças eram especialmente interessantes, fossem elas filhos de imigrantes, crianças pobres das cidades ou crianças recolhidas nas ruas.

Em São Paulo, em que a classe operária se formou sob a imigração, em meados da década de 1970, o jornal “Fanfulla”, de língua italiana, utilizava palavras como *bambini*, *ragazzi*, *minorenn*, nos anúncios em busca de trabalhadores. Era clara a mensagem do empresariado, no sentido de que os portões das fábricas estavam de fato abertos para crianças e adolescentes (Moura, 2002, p.262).

Nas regiões em que se apostava no trabalhador nacional (livres pobres, libertos e ingênuos), seria importante a efetivação de medidas para melhorar o aproveitamento desses trabalhadores. Para isso, as propostas que visavam à adequação de mão-de-obra nacional à nova conjuntura sugeriam o desenvolvimento de instituições de ensino destinadas a crianças desvalidas, de modo a lhes permitir a qualificação. Em 1878, durante o Congresso Agrícola realizado na Corte e em Recife, alguns fazendeiros propuseram a implementação do ensino primário aliado ao

agrícola, como a necessidade mais urgente da agricultura, pois que, educados, transformar-se-iam em elementos úteis e definitivos para a lavoura.

É, portanto, nessa época, que o debate sobre a teoria de que o trabalho seria a solução para o “problema do menor abandonado e/ou delinqüente” ganha visibilidade. A partir de então, multiplicaram-se iniciativas privadas e públicas destinadas ao preparo da criança e do adolescente para o trabalho na indústria e na agricultura.

Nessa perspectiva, segundo Irma Rizzini (1993), muitas das crianças que se encontravam trabalhando nas fábricas de tecidos haviam sido recrutadas nos asilos e nas instituições de caridade. Apesar de várias delas não ultrapassarem 10 anos de idade, a carga horária era idêntica à dos adultos, sendo que os salários eram inferiores aos dos homens. Havia casos de meninos de cinco ou seis anos de idade trabalhando 12 horas diárias na indústria têxtil.

Engels (1975, p.187) cita que as crianças e as mulheres, além de serem mais rentáveis, também eram mais hábeis para determinadas funções, principalmente nas indústrias têxteis, onde os homens se tornavam cada vez mais dispensáveis.

O trabalho nas máquinas consiste, principalmente, tanto na fiação como na tecelagem, em reparar os fios que se partem, pois a máquina faz todo o resto. Este trabalho não exige nenhuma força física, mas dedos ágeis. Então não só os homens não são indispensáveis para isso como, por outro lado, o grande desenvolvimento dos músculos e ossos das mãos os torna menos aptos para este trabalho do que as mulheres e crianças; por isso eles são muito naturalmente quase que totalmente afastados deste trabalho. Quanto mais os gestos dos braços, os esforços musculares são, devido à entrada em serviço de máquinas, realizados pela energia hidráulica ou pela força do vapor, menos se necessita de homens. E como de resto as mulheres e as crianças são mais rentáveis e mais hábeis que os homens neste gênero de trabalho, são estas que são empregadas.

Dessa forma, no Brasil, ao surgirem as inovações tecnológicas com a industrialização que exigiu intensificação no ritmo de trabalho e aumento de carga horária, além da exploração da força de trabalho das crianças de famílias pobres, os proprietários dos meios de produção também utilizaram, em grande escala, a mão-de-obra dos “menores abandonados e/ou os delinqüentes” que, a baixo custo, contribuía para o aumento da produção.

## 2.2.

### **Brasil república: primeira regulamentação do trabalho infantil**

A passagem do período imperial para o republicano é marcada pela intensificação das mudanças socioeconômicas de grande influência para a questão do trabalho infantil. A ruína do sistema escravista e a entrada de mão-de-obra imigrante resultaram em uma profunda transformação do quadro social das cidades. As lavouras de café, que até então impulsionavam a economia, garantiram a presença abundante de trabalhadores e técnicos que, ao perceberem o crescimento do processo de industrialização, migraram para as cidades, ajudando a consolidar as relações capitalistas de produção. A economia dinamizava-se e diversificava-se com a ampliação do consumo e do mercado de trabalho. Da mesma forma, cresciam e dinamizavam-se as cidades, afirmando-se como grandes mercados distribuidores. Verificava-se um crescimento constante do pequeno comércio, da classe média profissional, de pequenas atividades relacionadas à informalidade e uma intensificação da divisão do trabalho.

Apesar de os jornais da época destacarem inúmeras matérias sobre as péssimas condições de trabalho e de salário das crianças e adolescentes nas fábricas, bem como sobre as atividades informais exercidas por esse segmento “abandonado, desamparado”, em nenhum momento o trabalho infantil é questionado, demonstrando a omissão e a complacência do Estado com a situação. Na verdade, o Estado tenta somente tornar a criança mais apta para o trabalho, com a criação de institutos e escolas profissionalizantes, uma vez que os concebe como um meio eficaz de prevenir o desvio de conduta.

Se o foco privilegiado do discurso do Estado e de grande parte da sociedade era enaltecer o trabalho de crianças e adolescentes – já que o consideravam importante instrumento para alcançarem uma profissão – somente caberia regulamentá-lo. É o que acontece com a promulgação do Decreto n. 1.313, de 1891.

Esse decreto definiu a idade mínima para o trabalho nas fábricas em 12 anos e em oito anos em situação de aprendizagem, para crianças de ambos os sexos;

normatizou a jornada de trabalho variável de acordo com o gênero e a faixa etária<sup>12</sup>; proibiu o trabalho noturno para os menores de 15 anos e o trabalho de menores em locais perigosos e anti-higiênicos.

O decreto também determinava a fiscalização permanente de fábricas e estabelecia multas para os infratores. Além de esse decreto se configurar como uma legislação deveras permissiva, ele ainda se tornou ineficaz; uma vez que, por falta de fiscalização, jamais foi cumprido.

Um ano após a sua promulgação, um movimento operário desperta a atenção para o descaso governamental diante do descumprimento do Decreto n. 1.313, denunciando o uso abusivo da força de trabalho infantil e reivindicando que esta fosse extinta.

No Congresso Operário Nacional realizado nesse mesmo ano, constava na pauta de reivindicações um artigo que versava sobre a proibição do trabalho para as crianças menores de 12 anos. Os jornais operários também bradavam contra a exploração de crianças nas fábricas e sua degeneração física provocada pelas precárias condições de trabalho e pelos constantes acidentes, muitas vezes fatais (Braga, 1993, p.29).

No decorrer das primeiras décadas republicanas, a presença de crianças e adolescentes, apesar de concentrada na indústria têxtil<sup>13</sup>, ampliou-se para as indústrias de produtos químicos, na metalurgia e outros setores, como da construção civil, com as mais diversas funções.

Vários eram os acidentes de trabalho envolvendo crianças das mais variadas idades. No entanto, as situações nas quais crianças e adolescentes defrontavam-se com a violência no mundo do trabalho não se esgotavam com tais acidentes: “Os ferimentos resultantes de maus tratos (*sic*) que patrões e representantes dos cargos de

---

<sup>12</sup> A variação do tempo de trabalho era conforme o sexo e a idade: meninas entre 12 e 15 anos teriam uma jornada diária máxima de sete horas por dia, não consecutivas, de modo que não excedesse a quatro horas, sob as mesmas condições; já os meninos entre 14 e 15 anos, teriam no máximo nove horas de trabalho contínuo. Para os aprendizes entre oito e 10 anos de idade, a jornada de trabalho não poderia ultrapassar três horas, com meia hora de intervalo; para os que tivessem entre 10 e 12 anos, o trabalho deveria ser realizado durante quatro horas, com uma hora de intervalo.

<sup>13</sup> Segundo dados do Departamento Estadual do Trabalho, em 1910 a mão-de-obra de crianças e adolescentes equivalia a 30%. Em 1919, o mesmo departamento verificava que, considerado o total de trabalhadores absorvidos pelo setor têxtil no estado, 37% eram menores, sendo que, em relação aos estabelecimentos da capital, essa mão-de-obra era estimada em cerca de 40% (Moura, 2002, p.265).

chefia praticavam aos pequenos operários e operárias, na ânsia de mantê-los ‘na linha’, reforçavam as situações de extrema violência que permeavam o cotidiano do mundo do trabalho” (Moura, 2002, p.266).

A imprensa da época, sobretudo a operária, criticava o uso da mão-de-obra infanto-juvenil, publicando notícias do dia-dia das crianças e adolescentes no mundo do trabalho, denunciando as situações de acidente de trabalho e de maus-tratos. Em 1901, o jornal “O Estado de S.Paulo” publicou reportagem sobre um grande acidente ocorrido em uma fábrica têxtil, que teve como consequência vários operários feridos gravemente. “O desastre [...] impressionou vivamente a população da capital, por serem as vítimas principalmente crianças” (Priore, 2002, p.280).

No Rio de Janeiro, em agosto de 1909, foi denunciado que, na Fábrica de Tecidos Confiança Industrial, uma menina de 13 anos, ao limpar uma máquina, teve uma das mãos reduzida a farrapos de tecido humano. O jornal “A Voz do Trabalhador” denunciou, em 5 de agosto de 1908, o cotidiano perverso de uma fábrica carioca, onde o “mestre geral na hora da entrada, com o maior cinismo, coloca-se perto do portão e diverte-se a fazer com que o porteiro aperte entre as duas portas os que chegam por último, sem respeitar nem crianças nem mulheres, tendo se dado já mais de uma vez saírem alguns machucados” (Priore, 2002, p.284).

Uma outra situação também denunciada pela imprensa era a exploração da mão-de-obra infantil por parte dos donos das indústrias, em uma conjuntura na qual a oferta de mão-de-obra excedente acentuava ainda mais o desemprego, quando, ao invés de empregar os adultos, as crianças eram as preferidas. O jornal “Il Piccolo”, em dezembro de 1908, publicou que, enquanto nas fábricas havia milhares de crianças trabalhando, fora delas também milhares de homens jovens e fortes não conseguiam emprego (Priore, 2002, p.282). Marx, reportando-se ao contexto, cita que

[...] a máquina, ao aumentar o campo específico de exploração do capital, o material humano, amplia, ao mesmo tempo, o grau de exploração. Já que aumentou muito o número de trabalhadores porque os homens foram substituídos no trabalho pelas mulheres e, sobretudo, porque os adultos foram substituídos por crianças. Três meninas com 13 anos e salário de 6 a 8 xelins por semana substituem um homem adulto com salário de 18 a 45 xelins (Marx, 1982, p.451).

O trabalho de crianças e adolescentes, durante os primeiros anos da República, denunciava o baixo padrão de vida das famílias operárias, fossem elas imigrantes ou não, resultantes dos baixos salários e dos elevados índices de custo de vida. A exploração do trabalho se dava pela compressão salarial do homem e da exploração da mão-de-obra de mulheres e crianças e demonstrava claramente que sobre a infância e a adolescência pesava o interesse do empresariado em reduzir os custos da produção.

O baixo padrão de vida das famílias operárias acarretava subalimentação e precárias condições habitacionais. Na época, os cortiços eram muito utilizados, uma vez que abrigavam um grande número de pessoas por unidade. No entanto, não ofereciam as mínimas condições de salubridade e saneamento. Dessa forma, as pestes e as epidemias se alastravam, em função das péssimas condições habitacionais e sociais das cidades. Assim, o índice de mortalidade infantil era altíssimo.

Nesse contexto, verifica-se o agravamento de problemas sociais decorrentes da miséria e da desigualdade social, com conseqüências graves para as crianças.

A criança pobre pede esmola na igreja ou começa a trabalhar muito cedo, antes dos dez anos de idade. Ela vende doces na rua, carrega embrulhos, entrega encomendas, é ajudante de pedreiro, carpinteiro ou é operária numa fábrica. A polícia, por sua vez, reprime os 'vagabundos' e os encaminha ao juiz de órfãos (Faleiros, 1995, p.56).

Diante desse caos urbano, o governo republicano, comprometido com a construção de uma nova ordem social, resgata a estratégia utilizada no Império, de integrar a infância pobre à sociedade por meio do trabalho. Para isso, propõe transformar os antigos asilos, onde imperavam a promiscuidade e a falta de higiene, em institutos disciplinares, institutos profissionais etc. Essas novas instituições tinham como proposta prevenir e recuperar, pela educação moral e profissional, bem como retirá-las do convívio social; só devolvendo-as quando fossem consideradas aptas para tal.

Para se ter uma idéia, conforme contabiliza Irma Rizzini (1993), a República herda do Império 16 instituições asilares para a infância no Rio de Janeiro. Entre 1889 e 1930, foram criadas 14 instituições de tipos asilos, abrigos, orfanatos, escolas para abandonados, sendo algumas mantidas pelo poder público e, as demais, por organismos religiosos e por contribuições, tanto de particulares como do Estado.

Dentre as instituições fundadas nesse período, destacamos a criação, em 1903, da Escola Correccional 15 de Novembro, que tinha em sua proposta uma postura educativa e de encaminhamento e integração da criança ao trabalho, ao fixar o objetivo de “dar educação física e moral aos menores abandonados e recolhidos por ordem das autoridades competentes” (Faleiros, 1995, p.61). Essa mesma orientação era a estratégia das demais instituições inauguradas na época.

Quanto à intervenção utilizada pelo Estado, quando se tratava da infância abandonada e delinqüente, era marcada pela repressão à desordem. Assim, juristas, advogados e desembargadores fundaram obras filantrópicas, como o Patronato de Menores, em 1908, no Rio de Janeiro, que recebia menores em abandono.

Além das propostas de integrar pelo trabalho e dominar pela repressão, a política para a infância e adolescência, dessa época, também sofreu grande influência dos ideais higienistas, que propunham o controle das doenças e epidemias, já que na época a mortalidade infantil foi eleita como um dos mais sérios problemas que afetavam a infância. Dentre as causas da alta taxa de mortalidade estavam a tuberculose, a falta de conhecimento de higiene e as condições dos prédios construídos (como falta de ventilação, de luz, temperatura excessiva etc.).

Dessa forma, com o objetivo de sanar a mortalidade infantil, foram iniciadas várias ações médicas nos locais identificados como causadores do problema, como os asilos, as instituições para crianças e até mesmo oficinas e fábricas.

De todos os homens e mulheres que aderiram ao movimento higienista e que se propuseram a construir propostas de assistência à infância, um dos mais ativos foi o médico higienista Arthur Moncorvo Filho que, em 1914, “relata que examinara 88 menores, aprendizes de duas oficinas do Estado, no Rio de Janeiro, sendo que 42 da Casa da Moeda e 46 da Imprensa Nacional, encontrando entre eles a elevada proporção de 70% de tuberculosos” (Rizzini, 1993, p.32).

Moncorvo Filho, dentre outros higienistas, defendia a inspeção higiênica dos locais de grande aglomeração de crianças e era a favor de uma legislação que regulamentasse o trabalho da mulher e da criança, protegendo-as contra a exploração sofrida nas oficinas e fábricas. Apesar de o movimento higienista não ter como objetivo final o combate ao trabalho infantil, de certa forma contribuiu para denunciar

as péssimas condições de trabalho nas fábricas, bem como para a regulamentação dessa espécie de atividade.

Um outro grupo da sociedade dessa época que representou um papel importante no campo de forças para enfrentar a problemática do trabalho infantil foi o movimento operário, que, apesar de não ter como prioridade o combate ao trabalho infantil, denunciou-o e organizou várias manifestações contra o trabalho infanto-juvenil. Em 1917, eclodiram inúmeras greves operárias em várias regiões do país. A de maior repercussão teve lugar em uma fábrica de tecidos e bordados do bairro da Lapa, em São Paulo: seus operários apresentaram, entre as reivindicações, a exigência de que fosse dispensada uma mestra que aplicava castigos às meninas (Moura, 2002).

Nesse mesmo ano, foi organizado um movimento de insatisfação com o trabalho infantil, com a criação, pelo Centro Libertário de São Paulo, do Comitê Popular de Agitação contra a Exploração dos Menores nas Fábricas. O movimento tinha como intenção não só mobilizar os operários, mas também sensibilizar os demais segmentos sociais sobre as condições de trabalho de toda a classe trabalhadora. Dentre as várias manifestações realizadas por esse movimento, a mais significativa reivindicava o cumprimento do Decreto n. 1313, que proibia o trabalho de crianças em máquinas em movimento e na faxina para crianças e jovens trabalhadores.

Apesar de as manifestações aos poucos se tornarem rarefeitas, a insatisfação entre a classe operária era generalizada. Em julho de 1917, eclodiu uma greve geral em São Paulo; mais uma vez, as questões relativas às condições da infância e da adolescência operárias estavam entre as principais reivindicações dos operários, que exigiam que a idade-limite para a admissão ao trabalho das fábricas e oficinas fosse estabelecida em 14 anos, bem como que o trabalho noturno fosse proibido aos menores de 18 anos.

Com esse movimento de pressão levado a efeito pela classe operária, o Estado assumiu o compromisso de redobrar a fiscalização para que fossem rigorosamente cumpridas as disposições de lei vigentes quanto à atividade das crianças e dos adolescentes nas fábricas. No entanto, apesar de a discussão seguir no Congresso Nacional em 1918, no âmbito do Projeto de Código do Trabalho, a questão da

infância e da adolescência operárias não experimentou mudanças significativas, já que o projeto sequer foi votado.

Dessa forma, a mão-de-obra infantil, durante a primeira década do século XIX, foi usada de forma abundante na indústria, enquanto o salário das crianças representava um complemento para os baixos salários das famílias.

Enquanto o operariado ressaltava a incompatibilidade da condição física da criança com as condições de trabalho das fábricas, o empresariado reafirmava a estratégia de inserção da criança no trabalho precoce como meio de educar as crianças, evitando a vagabundagem e a delinquência.

Conforme afirmou um dirigente do Centro Industrial da época, Jorge Street, as 300 crianças que trabalhavam nas fábricas que dirigia tinham uma jornada de trabalho de 10 horas, como os adultos. Ele justificava que eram os pais que desejavam que seus filhos estivessem lá, alegando que delegava às crianças trabalhos leves. Jorge Street considerava justo que se regulamentasse o trabalho infantil, mas defendia que as medidas não fossem exageradas, pois se a futura lei reduzisse o trabalho pela metade, também assim reduziria o salário. Ele argumentava que a oficina, com seus inconvenientes, ainda era preferível à rua com todos os seus perigos. O empresário propunha a permissão ao trabalho a partir de 11 anos, considerando exagero pernicioso a proibição do trabalho até os 14 anos. Também criticava a lei municipal, que só permitia o trabalho até 18 anos por seis horas, justificando que o trabalho das fábricas não podia parar e, por isso, o Centro Industrial agiu juridicamente contra a lei “absurda” (Faleiros, 1995, p.62).

Diante da correlação de forças existente no período, o governo se vê obrigado a dar respostas imediatas à população, com a implementação de reformas na legislação social e na política voltada para a infância considerada pobre, desvalida, abandonada, pervertida, perigosa e delinqüente.

Os higienistas e os juristas foram os principais atores que marcaram profundamente toda a articulação para as reformas na política para a infância e para a elaboração de um Código de Menores, ambos implementados na década de 1920. A influência dos higienistas se fez sentir na criação da Seção de Higiene Infantil do

Departamento Nacional de Saúde Pública e pela criação de seis instituições ligadas à saúde da criança (dispensários, policlínicas, instituições de assistência à saúde).

Quanto aos juristas, na maioria juízes e advogados, defendiam arduamente instituições especiais de correção, uma legislação especial e tribunais para menores. A influência se deu na criação do Juizado de Menores e na elaboração de um Código de Menores.

Em 1921, uma lei orçamentária federal (n. 4.242), combinando as estratégias de assistência e repressão, autoriza o governo a organizar um serviço de proteção e assistência ao menor abandonado e delinqüente, encarregando o professor, ex-deputado e juiz Mello Mattos, de consolidar as leis da assistência e proteção aos menores.

Em 1923, o Decreto-Lei n. 16.300 limitou em seis horas o trabalho para menores de 18 anos. Nesse mesmo ano é criado o Juízo de Menores, que considerava “abandonada” a criança órfã, sem habitação certa ou meios de subsistência, ou cujo responsável fosse julgado incapaz de sua guarda.

O Juízo de Menores foi representado por mais de 10 anos por Cândido de Mello Mattos e encarregou-se da criação de vários estabelecimentos destinados à proteção da infância. Essas instituições tinham a dupla função de proteger a mão-de-obra infantil da exploração fabril, marcante à época, e retirar das ruas os menores delinqüentes.

Em 1927, sob influência das idéias da Declaração dos Direitos da Criança (Genebra, 1924) e da Fundação da Organização Internacional do Trabalho (1919), foi promulgado, pelo Decreto n. 17.943-A, o Código de Menores. Esse código constituiu-se como o instrumento do primeiro modelo de atuação do Judiciário no campo da infância, representando a sistematização de medidas reguladoras dos menores nas áreas de assistência, proteção, delinqüência e trabalho.

Tendo como objetivo intervir no abandono físico e moral das crianças, o código só legislava sobre crianças até 18 anos, abandonadas ou delinqüentes. Dessa forma, o código passa para o Estado a obrigação de proteger os abandonados e delinqüentes. Essa situação apenas favorece a incorporação de infantes em diversos setores da

produção, já que a estratégia utilizada pelo Estado às crianças pobres que viviam de vadiagem e mendicância era encaminhar para o trabalho.

Já as crianças inseridas em famílias-padrão<sup>14</sup>, em moldes socialmente aceitos, a legislação que as regia era o Código Civil de 1916, ao tratá-las como tributárias dos direitos do homem branco, letrado e cristão, desde que tivessem relação de parentesco e de consangüinidade com este.

Enquanto o Código Civil se refere aos direitos civis pertinentes à criança inserida em família-padrão, em moldes socialmente aceitos, o Código de Menores atribui ao Estado a tutela sobre o órfão, o abandonado, tornando disponíveis os seus direitos ao pátrio poder.

Conforme cita Carvalho (2003), o que reafirma a existência de um sistema dual no atendimento à criança é a passagem do Código de 1927 que estabelece que crianças adotadas teriam todos os direitos do filho legítimo e sua tutela seria regida pelo Código Civil e não mais pelo Código de Menores.

Para Irma Rizzini (1995), uma das mais importantes contribuições do código foi o capítulo IX, que versa sobre o trabalho infanto-juvenil, já que na época havia um consenso por parte das elites sobre a necessidade de educar o jovem das classes populares para o trabalho, o que fazia com que a questão do trabalho infantil não se constituísse em um tema significativo nos debates.

Logo em seu primeiro capítulo, o código regulamenta o trabalho infantil, proibindo-o aos menores entre 12 e 14 anos que não tivessem cursado a instrução primária, salvo autorização oficial, em decorrência da indispensabilidade para sua sobrevivência e de seus pais; mesmo assim, permaneceria obrigatória a frequência à escola.

O código também proibia o trabalho de menores de 14 anos em usinas, manufaturas, estaleiros, minas, pedreiras, oficinas, com exceção da aplicação dessa medida aos jovens que fossem empregados em estabelecimentos onde trabalhassem

---

<sup>14</sup> Família-padrão é aqui entendida como o núcleo clássico de pai e mãe biológicos em convívio com seus filhos. Geralmente, as uniões conjugais aconteciam por conveniência das famílias de origem ou por interesse econômico, não sendo concebida a possibilidade de separação. Nessa família, tanto o homem como a mulher tinham papéis bem definidos. Ela cuidava da casa e educava os filhos e ele era o provedor (Ramos, 2003, p.287).

membros de sua família, pais ou tutores. Os menores de 12 anos que tivessem completado o curso primário poderiam trabalhar nesses locais.

O trabalho noturno e aquele considerado perigoso à vida, à saúde e à moral eram vedados aos menores de 18 anos, com direito à fiscalização e multas aos infratores. Quanto à carga horária, foi fixada em seis horas diárias, com interrupções ao longo do dia que totalizassem no mínimo uma hora. No que se refere às escolas de preservação e de reforma, o código as definia como institutos disciplinadores direcionados para a educação e regeneração pelo trabalho.

Ao tomarmos conhecimento do conteúdo do Código de Menores, observamos que o trabalho era visto como o meio não só de regenerar os delinquentes, como também de evitar a entrada do menor no mundo da criminalidade. No entanto, essas idéias eram de grande interesse para os industriais que, por meio do uso da força de trabalho infantil, viabilizam intensamente a reprodução do capital.

Nos anos subseqüentes à sua aprovação, o Código de Menores sofreu fortes reações, principalmente por parte do empresariado. Os artigos mais polêmicos eram os referentes ao trabalho infantil.

O código só entrou em vigor dois anos após a sua aprovação, em função da reação dos industriais, principalmente os têxteis, que se mostraram contrários à fiscalização do trabalho infantil, pleiteando a reforma da lei<sup>15</sup>. Desse modo, o embate entre os industriais e os juízes defensores do código prolongou-se até 1932, no início do governo provisório de Getúlio Vargas; quando foi assinado o Decreto Federal n. 22.042, que equiparava a jornada de trabalho dos menores com a dos adultos em oito horas diárias nas indústrias têxteis.

### **2.3. Regulamentação da categoria menor trabalhador**

O Código de Menores permaneceu regulamentando o trabalho infantil até que, em 1934, a Constituição determinou a proibição ao trabalho de menores de 14 anos sem permissão judicial.

---

<sup>15</sup> O *habeas-corpus* impetrado pelos industriais alegava que o código interferia no direito da família em decidir o que seria melhor para os filhos. Quanto à fiscalização, o permitido eram seis horas; na época, o juiz Mello Mattos multou 520 fábricas.

Durante o período do governo de Getúlio Vargas, a situação da infância pobre é explicitada nos discursos e nas leis, como uma consequência da situação de pobreza generalizada da população. Dessa forma, o governo passa a se dedicar ao fortalecimento da assistência social para os chamados “menores”, com a criação de diversos órgãos nacionais (com representações nos estados e municípios) para atendimento a esse segmento da sociedade.

A primeira instituição a ser fundada foi o Conselho Nacional de Serviço Social, em 1938, instaurando os serviços públicos com o objetivo de “suprir deficiências ou sofrimentos causados pela pobreza e miséria”. Em 1940, o governo Vargas instituiu o Departamento Nacional da Criança, que tinha como missão “criar viva consciência social” da necessidade de proteção à díade materno-infantil. No ano seguinte, criou o Serviço Nacional de Assistência a Menores (SAM), destinado a atuar junto aos menores “desvalidos e delinqüentes” (Rizzini, 1995, p.138).

Ainda pertencendo a esse processo de construção das bases nacionais voltadas para a assistência, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, que, apesar de ter surgido com o objetivo de assistir as famílias dos brasileiros convocados na Segunda Guerra Mundial, passa, a partir de 1945, a priorizar a assistência à maternidade e à infância.

No que se refere à questão do trabalho infantil, com a promulgação da Constituição de 1937, o governo Vargas não só mantém o limite de 14 anos para a proibição do trabalho infantil, como também reforça a estratégia de encaminhamento de crianças pobres para o trabalho precoce, quando consagra o ensino pré-vocacional e profissional às classes menos favorecidas, como primeiro dever do Estado, quando se trata da questão educacional. Para cumprir tal dever, sugere a fundação de institutos de ensino profissional ou o auxílio aos de iniciativa dos estados, dos municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais.

Em 1938, é criado pelo governo Vargas o programa A Casa do Pequeno Jornaleiro, reforçando o encaminhamento de meninos de baixa renda ao trabalho, como estratégia de combate à criminalidade. Posteriormente, cria-se A Casa do Pequeno Lavrador e A Casa do Pequeno Trabalhador. Todos esses programas,

ligados diretamente à primeira-dama do Estado, tinham cunho assistencialista e visavam ao campo do trabalho de crianças e adolescentes.

Para implementar o ensino profissional, conforme a Constituição determinava, foram construídas várias instituições de formação profissional destinadas à infância e à juventude pobre, para a sua inserção precoce no mercado de trabalho<sup>16</sup>. Em 1942, foi criado o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). Em 1946, nos mesmos moldes, cria-se o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), o Serviço Social do Comércio (SESC) e o Serviço Social da Indústria (SESI).

Em 1943, é promulgada a primeira Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) que, dentre os seus artigos, regulamenta a proteção ao trabalho do menor, proibindo-o a menores de 14 anos; criando a categoria de menor trabalhador para jovens de 14 a 18 anos (Artigo 402); determinando que os jovens que trabalhassem deveriam ganhar um “salário de menor” (metade do salário)<sup>17</sup>; estabelecendo restrições ao exercício do trabalho do menor (Arts. 403 a 405). Os indivíduos com menos de 14 anos de idade podem trabalhar apenas mediante garantia de frequência à escola, que assegure sua formação ao menos em nível primário e em serviços de natureza leve, que não sejam nocivos à sua saúde e ao seu desenvolvimento normal. Aos indivíduos com menos de 18 anos não é permitido o trabalho noturno, em locais ou serviços perigosos, insalubres ou prejudiciais à sua moralidade.

Ainda em relação à política voltada para a infância dessa época, tivemos a revisão do Código de Menores Mello Mattos de 1927. Segundo Irma Rizzini, a necessidade de revisão do Código de Menores foi apontada por muitos políticos ao longo dos anos<sup>18</sup>. No entanto, isso só se tornou evidente após a promulgação do novo Código Penal de 1940, o qual estendeu a idade da responsabilidade penal para 18 anos, bem como pela criação do Departamento Nacional da Criança (1995, p.142).

---

<sup>16</sup> Mais tarde, essas instituições passam a atender à população em geral.

<sup>17</sup> A Constituição de 1943 foi promulgada em 1º de maio e entrou em vigor em 10 de novembro do mesmo ano. Na época da promulgação, a moeda vigente era o réis e o valor do salário mínimo era de 220,00 (duzentos e vinte réis). Em julho do mesmo ano, a moeda nacional passa a ser o cruzeiro e o valor do salário é aumentado para 275,00 (duzentos e setenta e cinco cruzeiros). Disponível em: <<http://www.dieese.org.br>>.

<sup>18</sup> Segundo essa autora, a literatura registra inúmeros anteprojetos e projetos de códigos em sucessivos anos, oriundos de diversos estados.

Assim, o ministro do Trabalho, em 1943, formou uma Comissão revisora do Código de Menores e, com o Decreto n. 6026, atualizou o processo relativo aos menores abandonados e delinquentes, adaptando-o às novas leis. Por esse decreto, o juiz podia autorizar o menor a trabalhar por um ano sem carteira de trabalho assinada.

Em 1945, o governo Dutra conduz a política voltada à infância, dando continuidade ao enfoque do período anterior. A Constituição promulgada em 1946 mantém a proibição do trabalho a menores de 14 anos e a assistência à infância permaneceu diretamente vinculada ao Departamento Nacional da Criança, mantendo o caráter assistencialista, porém, mais voltado ao incentivo à participação comunitária.

Quanto aos abandonados, órfãos e suspeitos, foram mantidos o controle social e a prática de internamento de crianças e adolescentes, considerados a melhor estratégia para se “resolver a questão do menor abandonado”.

Na década de 1950, por meio da Comissão Especial da Assembléia Legislativa da Guanabara, alguns estabelecimentos de ensino de internamento para a infância abandonada são denunciados por desvio de verbas e outras práticas impróprias ao fim que essas instituições se propunham. Dentre as situações, foi destacada a utilização de trabalho de menores no interior das instituições.

Dessa forma, o sistema vigente começa a sofrer críticas por parte da imprensa e da Igreja Católica, que se posicionam contra o SAM, e por alguns governantes de oposição a Getúlio Vargas, que passam a condenar as instituições de internamento, classificando-as como autênticas escolas do crime.

#### **2.4. Ditadura militar e doutrina da situação irregular**

Definimos ditadura militar como sendo o período da política brasileira em que os militares governaram o país (1964-1985). Durante 21 anos, o objetivo maior dos cinco diferentes governos militares teve como referência a doutrina de segurança nacional. Para tal, a intervenção do Estado se deu de forma centralizadora e autoritária, além de ter sido um período caracterizado pela falta de democracia, supressão de direitos constitucionais, censura, perseguição política e repressão aos que eram contrários ao regime militar.

O primeiro governo (1964-1967) foi o do marechal Humberto de Alencar Castello Branco, que, pressionado por denúncias de corrupção e irregularidades de funcionamento do SAM, viu-se obrigado a mudar a estrutura de atendimento às crianças abandonadas. Em dezembro de 1964, o SAM é extinto e em substituição é criada a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FNBEM)<sup>19</sup>.

O novo órgão pretendia ser o reverso do antigo SAM, afastando, assim, o fantasma da burocracia e da corrupção. Por força da lei, caberia à FUNABEM “formular e implantar a política nacional do bem-estar do menor, mediante o estudo do problema e planejamento das soluções, a orientação, coordenação e fiscalização das entidades que executem essa política” (Lei n. 4.513/64, art. 5º).

A FUNABEM tinha no seu Conselho Nacional o órgão mais importante de sua estrutura. Dentre as atribuições do conselho, uma que merece destaque era de sua exclusiva competência: a definição da Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM). Esse mandato confirma a tendência centralizadora do regime militar, que se estendeu também à política de assistência ao menor.

Para a implementação da ideologia e da metodologia de atendimento da PNBEM, era necessário contar com instituições públicas e privadas, em níveis locais, que se dedicassem ao “problema do menor”. Dessa forma, a FUNABEM sensibilizou os governos estaduais para a criação dessas instituições, dando origem, assim, às Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor (FEBEM), bem como estabeleceu convênio com entidades privadas.

A prática da FUNABEM durante a ditadura militar seguiu o contexto repressivo e autoritário do regime militar, configurando-se como mecanismo de controle social. As práticas de internamento, desenvolvidas em nome da segurança nacional, tinham como objetivo retirar os menores das vias públicas, ocultando, assim, o problema.

No entanto, apesar dessa prática, as diretrizes da FUNABEM privilegiavam sempre a manutenção ou reintegração na família ou em família substituta; não sendo isso possível, a reintegração na comunidade. Apenas em casos extremos recorreriam ao internamento e, mesmo assim, em instituições de escala reduzida.

---

<sup>19</sup> A partir da década de 1970, a sigla da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor passa a ser FUNABEM.

Em janeiro de 1967, ainda no governo Castelo Branco, é promulgada uma nova Constituição que confirma e institucionaliza o regime militar e suas formas de atuação. Quanto à questão do trabalho infantil, essa Constituição reduz a idade mínima para inserção no mercado de trabalho de 14 anos (idade determinada desde o Código de 1927) para 12 anos.

Em 15 de março de 1967, assume a presidência o marechal Arthur da Costa e Silva, eleito indiretamente pelo Congresso Nacional, que vai governar até 1969, quando foi afastado por motivos de saúde.

Quanto aos atos relacionados à política de assistência ao menor, além das leis que regulamentavam os estatutos da FUNABEM, o então governo também se incumbiu de cercear os passos dos menores e sua conduta anti-social, aprovando, em abril de 1967, o rebaixamento da idade de responsabilidade penal para 16 anos e restabelecendo o critério de discernimento para a faixa de 16 a 18 anos. Houve algumas reações populares e revolta no meio jurídico, por submeterem os menores acusados de infração penal a um regime repressivo mais rigoroso do que os aplicáveis aos adultos.

Também em abril de 1967, estabeleceu-se o Sistema de Recolhimento Provisório de Menores da FUNABEM, que perdurou até junho de 1976. Esse sistema era responsável pelo recolhimento de menores abandonados, perambulantes ou infratores<sup>20</sup>.

Costa e Silva, em 1969, foi substituído por uma junta militar formada por três ministros que escolhe o general Emílio Garrastazu Médici como o novo presidente do regime militar.

Durante esse governo (que irá perdurar até 1974), a proposta que surge voltada para a política da infância é a revisão do Código de Menores. O debate perdurou praticamente por toda a década de 1970, em encontros organizados sistematicamente entre representantes de diferentes estados que apresentavam e debatiam recomendações, diretrizes e propostas para a reformulação das leis e das políticas assistenciais dirigidas aos menores.

---

<sup>20</sup> Segundo Irene Rizzini (1995, p.153), durante esse período, a polícia recolheu aproximadamente 90 mil menores, observando que esse número se referia somente aos abandonados e perambulantes, já que os infratores eram contabilizados em outra estatística.

Enquanto os dirigentes do país debatiam os novos rumos da política de assistência aos menores, a realidade infanto-juvenil se reafirmava como “questão social” incontrolável e incontestável, confirmada pelos dados do Censo de 1970 que indicava que 52,93% da população total eram de crianças e jovens entre 0 e 9 anos. Desse grupo infanto-juvenil, cerca de 25 milhões de menores se encontravam em estado de marginalização, equivalendo a um terço dessa população (Vogel, 1995, p.314).

Por sua vez, o governo, preocupado com os problemas sociais que a situação da infância poderia gerar – criminalidade, insegurança nas metrópoles, prejuízo para o turismo, entre outros –, reforça a estratégia de encaminhamento de crianças e adolescentes ao mercado de trabalho precocemente. Por meio do Decreto n. 66.280, de 27 de fevereiro de 1970, dispõe-se sobre as condições para o trabalho de menores de 12 a 14 anos, considerando-se serviços de natureza leve os prestados em atividades não exercidas nos ramos das indústrias e de transportes terrestre e marítimo, como também por ações como a da própria FUNABEM que, na época, já defendia abertamente o trabalho infantil e o legitimava com a realização de convênios com o SENAC e SENAI. Dessa forma, todos os esforços eram empregados para manter as crianças/adolescentes ocupadas ou para ocultá-las em internatos.

Durante o governo do general Ernesto Geisel (1974 a 1979), a situação socioeconômica da população brasileira se agrava, enfrentando o seu governo a insatisfação popular com as altas taxas de inflação. A situação de miséria atinge principalmente a parcela considerada mais vulnerável, que era a das crianças e jovens. Essa situação se reflete nos dados assustadores referentes à incidência do trabalho infantil, quando “18% das crianças com menos de 14 anos estavam inseridas no mercado de trabalho” (Rizzini, 1995, p.81).

Para Faleiros (1985, p.81), o que levou essas crianças ao trabalho foi a situação de miséria, já que na época da ditadura houve o arrocho salarial e uma concentração brutal de renda. Em 1960, os 20% mais pobres detinham 3,5% da renda; em 1979, 2,9%; enquanto os 20% mais ricos passaram de 54% para 62,8%. Os 10% situados na escala superior de renda detinham quase a metade da renda em 1979, ou seja, 46,8%.

Quanto às ações voltadas para a infância, o governo Geisel manteve as diretrizes anteriores, mantendo a PNBEM e o recolhimento da FUNABEM.

Em outubro de 1979, durante o governo do general João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979 a 1985), é publicado o novo Código de Menores, que já não mais regulamentava o trabalho do menor, em função do advento da CLT, em 1943. Para Irma Rizzini (1995, p.143), o Código de 1979 refletiu a fidelidade dos Juízes de Menores à Lei de Mello Mattos, somente adaptando-o aos novos tempos e alterando a terminologia utilizada para designar a criança<sup>21</sup>.

Nos últimos anos do período militar, o Brasil apresenta vários problemas socioeconômicos, com uma crescente inflação (em 1980, a inflação anual foi de 110,2%; em 1985, 235,1%) combinada a uma enorme recessão. Toda essa crise econômica agrava ainda mais a situação da criança no país. Segundo Giovanni (2004), em 1980, 6,9 milhões de crianças e adolescentes entre 5 e 17 anos trabalhavam no Brasil.

No que se refere ao campo da política de atendimento à infância e adolescência, surgem grandes transformações a partir, principalmente, de 1980, quando se torna público o questionamento sobre a prática de internamento para as crianças de baixa renda e a necessidade de se buscar novas formas alternativas de atendimento às crianças e adolescentes. O argumento utilizado na época era de que reconhecendo a falência do modelo FUNABEM, como instituição pública responsável pela formulação e implementação da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, era necessário pensar novas formas alternativas de atendimento à infância, envolvendo não só a ação do Estado, mas da sociedade em geral.

Diante disso, iniciou-se, a partir de 1981, a busca por abordagens inovadoras que pudessem lidar com o fenômeno dos “meninos e meninas de rua”. Essa busca se deu com o projeto Alternativas de Atendimento aos Meninos de Rua, coordenado pela FUNABEM, Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e UNICEF. O projeto tinha como objetivo identificar, conhecer e divulgar as experiências bem-

---

<sup>21</sup> Enquanto o Código de Menores de 1927 tinha como base a “Doutrina do Direito do Menor”, que utilizava terminologias diferentes para diversas faixas etárias (menores de 7 anos – expostos; menores de 18 anos – abandonados etc.), a utilizada no Código de 1979 era a “Doutrina da Situação Irregular”, que as reunia sob a mesma condição de “situação irregular”.

sucedidas de atendimento a meninos e meninas que estavam nas ruas ou nas comunidades pobres.

Em 1982, o projeto Alternativas de Atendimento aos Meninos de Rua reconhece 70 experiências bem-sucedidas e desenvolvidas nas mais heterogêneas áreas, como: formação profissional, venda de produtos, alfabetização, ensino religioso etc. Essas experiências eram desenvolvidas principalmente por organizações não-governamentais, com forte presença de atores religiosos.

Após o conhecimento e reconhecimentos das formas alternativas de atendimento aos meninos e meninas de rua, o projeto Alternativas de Atendimento aos Meninos de Rua se dedicou a “aprender com quem está fazendo”. O processo de “aprendizagem” perdurou de 1982 a 1984, sendo realizado por meio de uma série de encontros que propiciaram o conhecimento e a articulação dos representantes dessas experiências.

A partir dessa articulação, em 1985 se concretiza uma das mais marcantes mobilizações populares dessa época em prol da defesa das crianças e dos adolescentes do país: o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR).

O MNMMR decidiu se estruturar por meio de uma comissão que se responsabilizasse pela viabilização e fortalecimento do Movimento, buscando sempre sua legitimação junto às bases populares e aos próprios meninos e meninas de rua. Criaram-se comissões regionais e locais por todo o país.

A comissão marcou presença atuante até a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei n. 8069/1990, e foi responsável pela realização dos três Encontros Nacionais dos Meninos e Meninas de Rua.

Após um período negro e violento na história do Brasil, Tancredo Neves, embora indiretamente, foi eleito o primeiro presidente civil em mais de 20 anos. No entanto, Tancredo não chegou a assumir a presidência. Na véspera da posse foi internado e, em seu lugar, em 15 de março de 1985, assume o governo José Sarney.

## 2.5.

### **Nova república: movimento em defesa dos direitos da criança e adolescente**

No governo de José Sarney, em maio de 1986, foi realizado em Brasília o I Encontro Nacional dos Meninos e Meninas de Rua, a partir da articulação das entidades públicas e privadas vinculadas ao MNMMR, em níveis local, regional e nacional.

O encontro contou com a participação de 432 meninos e meninas de rua de todo o país, políticos, além de representantes de instituições privadas e públicas municipais, estaduais e nacional. Durante três dias, os participantes discutiram educação, saúde, violência, família, organização e trabalho.

Sobre a questão do trabalho infanto-juvenil, os participantes apresentaram relatos que evidenciaram o significado do trabalho em suas vidas: “necessário para sustentar a família”, “para a sobrevivência”, em razão do “desemprego, da doença do alcoolismo, separação e/ou baixos salários dos pais”. Os participantes também denunciaram a exploração à qual eram submetidos: “o menor trabalha o mesmo que o adulto e ganha a metade ou menos”. Ainda foram destacadas a desorganização e a impotência dos próprios menores diante da força do patrão: “se reclama é mandado embora” e “menor não sabe e não tem como impor seus direitos” (Faleiros, 1986, p.39).

Como reivindicações, o grupo de meninos e meninas de rua propôs: “contratação com registro em carteira”, “empregos com salários dignos para os pais”, “união dos menores”, “implantação de indústrias nas entidades assistenciais”, além da “criação de empregos para menores, facilitando o transporte” (Faleiros, 1986, p.40).

Segundo a avaliação de alguns profissionais envolvidos no encontro, este foi marcado pela força da denúncia, pela consistência e consciência das reivindicações e pela dúvida quanto aos direitos a serem conquistados na Constituição.

A partir desse encontro, a mobilização popular (organizações populares, grandes empresas públicas e privadas, universidades etc.) para o debate constituinte quanto aos direitos das crianças e dos adolescentes tomou vulto, o que resultou na apresentação de emendas em defesa dos direitos da criança e do adolescente. Dentre as inúmeras organizações envolvidas no processo, destacou-se a participação dos

seguintes atores sociais: MNMMR, Pastoral do Menor, entidades de direitos humanos, dentre outros.

No que se refere à situação financeira, o país continuava com altas taxas de inflação. O governo, tentando dominar a crise econômica, lançou o Plano Cruzado, que a controlou somente por alguns meses. Em 1987, o plano econômico já não conseguia mais conter a grande crise. Disparando os preços, a inflação atingiu 415,8%, provocando um grande desgaste no governo.

Em consequência, além do plano econômico, o governo da Nova República, adotando um discurso articulado pelo lema “Tudo pelo Social”, cria a Secretaria de Ação Comunitária, vinculada diretamente à Presidência da República. Esta se volta basicamente para o programa de distribuição de tíquetes de leite à população pobre, por intermédio das associações comunitárias.

Paralelamente a essas ações clientelistas, de caráter paliativo e assistencialista, o governo Sarney, tentando dar uma resposta à mobilização social em prol dos meninos e meninas de rua, institui o Programa Bom Menino<sup>22</sup>, destinado à iniciação ao trabalho do menor assistido com idade de 12 a 18 anos.

Para isso cria a bolsa de trabalho e a obrigatoriedade de freqüentar a escola, devendo as empresas com mais de cinco empregados terem 5% de seu pessoal com essa forma de contrato, com jornada máxima de quatro horas e remuneração de meio salário mínimo, sem que gere vínculo empregatício ou encargos previdenciários ou do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para as empresas (Faleiros, 1995, p.87).

A justificativa para a criação do Programa Bom Menino era a prevenção da criminalidade, repetindo o *slogan*: “É melhor trabalhar que estar na criminalidade” (Faleiros, 1995, p.87).

Esse programa e vários outros implementados na época, com a perspectiva de incentivo ou iniciação ao trabalho, são exemplos da materialização nas políticas de atendimento à infância “pobre” por parte do Estado, da concepção no imaginário social brasileiro de que o trabalho infantil era uma opção à marginalização e à

---

<sup>22</sup> Lei n. 2.318, de 30 de dezembro de 1986, regulamentada pelo Decreto n. 94.338, de 18 de maio de 1987.

delinqüência. Cabe salientar que, na época, algumas escolas profissionalizantes eram propostas pela FUNABEM.

Em 1987, é criada a Comissão Nacional Criança e Constituinte, que foi responsável pela captura de mais de 200 mil assinaturas de eleitores para garantir a aprovação de emendas populares que priorizassem a criança e o adolescente nos princípios constitucionais e que introduzissem novo modelo de ações nas políticas sociais. Como fruto dessa mobilização, destaca-se a elaboração de duas emendas constitucionais de iniciativa popular que, ao unirem seus textos, entraram no corpo da Constituição de 1988, no *caput* do artigo 227 que determina:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Dessa forma, é com a promulgação da Constituição de 1988 que o Brasil se adequou à “Doutrina de Proteção Integral”, que tem origem na Declaração dos Direitos da Criança (1959). Trata-se, portanto, de um marco jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no Brasil, visto que estabeleceu novos princípios e garantia de direitos individuais, situando diversamente o Brasil no contexto mundial.

Com a definição dos Direitos da Criança na Constituição de 1988, iniciou-se a elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

## 2.6.

### **Doutrina de proteção integral: iniciativas no enfrentamento ao trabalho infantil**

Em 1989, o Brasil permanece com uma hiperinflação, alcançando o patamar de 1.764% ao ano, sendo um dos países com maior concentração de renda e, conseqüentemente, de grandes desigualdades sociais. Os 50% mais pobres detêm apenas 11,2% da renda e se vêem, na maioria das vezes, na contingência de encaminhar os filhos para o trabalho precoce para garantir ou reforçar a subsistência da família.

Nesse mesmo ano, de 26 a 29 de setembro, foi realizado o II Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, em Brasília, tendo como enfoque a reivindicação de direitos e as necessárias pressões para suas garantias. O encontro contou com a participação de 655 meninos e meninas das mais diversas regiões do país.

Além da participação internacional de 10 adolescentes de vários países da América Latina, o evento contou com a presença de educadores, observadores e convidados estrangeiros, jornalistas e alguns presidentes.

Dentre os temas abordados, o trabalho infanto-juvenil, como no primeiro encontro, apareceu como necessário como alternativa para a baixa renda dos pais, sendo reivindicadas escolas profissionalizantes, bem como salários dignos para os pais, para que as crianças e adolescentes não precisassem trabalhar e, caso isso fosse necessário, que estes tivessem os mesmos direitos dos adultos.

Um outro dado interessante quanto ao trabalho infantil, de acordo com os dados quantitativos obtidos por meio de fichas de inscrição dos meninos e meninas e tabulados pelo Movimento, dos 655 meninos e meninas presentes, 64,8% trabalhavam, sendo que 46,8% trabalhavam e estudavam e apenas 26,4% só estudavam. Do total dos trabalhadores, 425 (ou seja, 80,5%) não possuíam registro em carteira, o que refletia a situação do trabalho do menor no Brasil, totalmente desprotegido e explorado (Faleiros, 1992, p.145).

Quanto aos impactos do II Encontro, pode-se dizer que ele contribuiu para a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente e para a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre crimes contra menores<sup>23</sup>.

Ao assumir a presidência, em novembro de 1989, Fernando Collor de Mello implementa o Plano Brasil Novo, mais conhecido como Plano Collor, que agravou a recessão econômica, já que eliminou mais de 920 mil postos de trabalho, com a inflação atingindo 1.200% em 1992. Segundo Faleiros (1995), em 1990, apenas 32,9% das pessoas ocupadas de 15 a 17 anos possuíam carteira assinada. A ocupação

---

<sup>23</sup> Durante o evento, foi apresentada uma peça teatral, cujo texto continha forte denúncia de violência. A cerimônia de encerramento contou com uma grande roda no exterior do ginásio, com o desdobramento da faixa em que estavam inscritos os nomes de mais de mil crianças mortas pela repressão policial. Essa faixa resultou de um trabalho de pesquisa encomendado pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) e pelo MNMMR. A partir dele, um senador propôs a abertura de uma CPI sobre crimes contra menores.

de empregada doméstica ocupa 34,8% das meninas de 10 a 17 anos, com um salário médio de 0.6 do salário mínimo.

Diante dessa realidade, ainda nesse final de século XX, a maior parte da sociedade permanecia a favor do trabalho infantil, seja como forma de subsistência para famílias pobres, seja como estratégia de prevenção ou ainda como exploração das relações de produção. No entanto, toda a mobilização da sociedade brasileira em prol da garantia dos direitos da criança e do adolescente na Constituinte continuava bastante ativa, no sentido de aprovar e exigir a aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Participaram desse processo segmentos significativos do movimento sindical brasileiro, organizações não-governamentais, organizações de empregadores, setores do governo e organismos internacionais.

A mobilização da sociedade brasileira contou com o apoio da mídia, que introduziu a questão do trabalho infantil de forma crítica, embora muitos meios de comunicação ainda estivessem de acordo com o antigo paradigma. Um grupo significativo de pesquisadores se dedicou ao tema, o que resultou no surgimento de uma literatura específica com abordagens mais profundas, permitindo uma reflexão histórica e teórica sobre o tema que, até então, passava como invisível.

Cabe ressaltar que o movimento de luta pela eliminação do trabalho de crianças e adolescentes no Brasil faz parte de uma campanha mundial de enfrentamento da exploração da força de trabalho infantil, inserida na agenda internacional de direitos humanos, desde o início dos anos de 1990; tendo suas origens em movimentos articulados por organismos como a OIT e o UNICEF, que adotaram firme postura de combate ao trabalho infanto-juvenil.

Em meio a essa efervescente mobilização, é aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)<sup>24</sup>, regulamentando o texto constitucional. Essa vitória representou nova conquista para as crianças e os adolescentes brasileiros, ao consagrar a “Doutrina da Proteção Integral” e, conseqüentemente, o fim da “Doutrina da Situação Irregular”, levando consigo a Política Nacional de Bem-Estar do Menor e a FUNABEM. No que se refere ao trabalho infantil, a partir do ECA as crianças e

---

<sup>24</sup> Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990.

adolescentes têm direito à profissionalização, à aprendizagem profissional, à proteção ao trabalho, com todos os direitos trabalhistas.

No âmbito internacional, a OIT cria o Programa Internacional para Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC), por meio de um acordo financeiro com o governo da Alemanha. A proposta do programa era, por um período de cinco anos, deslançar uma ofensiva global permanente e efetiva contra o trabalho infantil em todo o mundo, com a implantação do IPEC em vários países.

Nesse período, o Brasil ainda vivia as conseqüências da conhecida “década perdida”, com altos índices de pobreza e desemprego. Porém, a crise não atingiu todos igualmente, pois as crianças e os adolescentes sofreram mais barbaramente as conseqüências, já que, em 1992, “25% dos meninos e 14% das meninas trabalhavam no Brasil” (Kassouf, 2004, p.29).

Frente aos dados alarmantes de incidência de trabalho infantil que vinham atingindo o país, desde o início da década de 1980, o Brasil e mais cinco países são escolhidos pela OIT para fazerem parte do IPEC<sup>25</sup>. A escolha do Brasil para ser um dos primeiros países a se inscreverem em tal programa foi determinada pela alta taxa de atividades de crianças entre 10 e 14 anos no mercado de trabalho até 1989<sup>26</sup>.

Em 4 de junho de 1992, foi assinado o “Memorando de Entendimento” entre o governo brasileiro e a OIT, dando início às atividades desta no Brasil<sup>27</sup>. Com a vinda do IPEC/OIT para o Brasil, as denúncias de trabalho infantil, antes isoladas, foram sistematizadas, e o governo brasileiro inseriu a questão do trabalho infantil na agenda do Estado como prioridade efetiva.

Como afirma Carvalho (2000, p.14), “é na década de 90 que a vocalização da sociedade pela erradicação do trabalho infantil começa a ganhar densidade. Mais precisamente, é no período 1994/1996 que a questão se intensifica e se expande, conquistando prioridade na agenda estatal”. A partir dessa mudança de concepção,

---

<sup>25</sup> Os cinco primeiros países-membros da OIT escolhidos para acolher a iniciativa do IPEC, além do Brasil, foram Índia, Indonésia, Tailândia, Quênia e Turquia.

<sup>26</sup> A taxa era de 18%, perdendo somente para Paraguai (19,9%) e Haiti (24,4%) (Cipola, 2001, p.31).

<sup>27</sup> Inicialmente, o IPEC no Brasil elaborou suas ações e orçamentos bienais. Os recursos do IPEC eram provenientes de acordos bilaterais com países doadores e foram dirigidos para: ações diretas com crianças e famílias, fortalecimento institucional, mobilização social, pesquisas, inspeção de trabalho e movimento de conscientização.

foram instituídos os mais diversos tipos de instâncias e de relações interinstitucionais em torno da erradicação do trabalho infantil.

Dessa forma, apesar de a vigência durante séculos de uma ideologia do trabalho infantil como possibilidade positiva para o desenvolvimento de crianças e adolescentes, o governo e a sociedade brasileira, a partir da década de 1990, começam a discutir, elaborar e implementar políticas públicas de combate ao trabalho infantil.

Em 2 de outubro de 1992, Collor é afastado do cargo mediante a aprovação de *impeachment*. O vice-presidente, Itamar Franco, assume interinamente a presidência e encontra o país no meio de uma grave crise econômica: a inflação atingiu a marca de 1.100% aquele ano, tendo alcançado quase 6.000% no ano seguinte.

Em 1992, no período de 18 a 21 de novembro, foi realizado, em Brasília, o III Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, sob o título “O Estatuto táí, só falta cumprir”, em referência ao fato de que dois anos após a promulgação do ECA, ainda não haviam sido cumpridos vários artigos da lei. O evento contou com a participação de 735 crianças e adolescentes de todo o Brasil, oito representantes estrangeiros, educadores e observadores.

Durante a realização do III Encontro, o MNMMR pressionou as autoridades políticas para que assinassem uma declaração de que fariam cumprir os preceitos do ECA. Ao término do evento, tiraram como proposta a formação de conselhos para o cumprimento do ECA e reafirmaram a necessidade de se eliminar a violência contra os meninos e meninas de rua mediante investigação, punição e denúncia.

Quanto ao desenvolvimento do programa IPEC/OIT no Brasil, durante os anos de 1992 e 1993 sua implementação envolveu uma estrutura interinstitucional de abrangência nacional, por meio da qual seriam atraídos parceiros institucionalmente interessados em adotar o tema do trabalho infantil como uma de suas prioridades de investimento e de ação.

Assim, com a participação do governo, de organizações de empregadores e de trabalhadores e das ONGs, foi lançado o Plano de Ação Integrada (PAI)<sup>28</sup>, que

---

<sup>28</sup> O PAI, como proposta metodológica, enfatiza a articulação de ações de diferentes áreas; objetiva, também, coordenar os esforços dos três níveis de governo e da sociedade civil para a realização de programas de ação junto às famílias que possuem filhos em situação de trabalho infantil.

plasmou como estratégia a constituição do Comitê Nacional do IPEC/Brasil, de caráter consultivo e com a função de aprovar programas de ação<sup>29</sup>, com metas e estratégias definidas, para os biênios subseqüentes. Com esse objetivo, uma equipe de especialistas realizou uma série de missões em diversos locais do país, a fim de coordenar a elaboração das propostas a serem apresentadas pelas instituições e órgãos interessados em participar do IPEC<sup>30</sup>.

Em fevereiro de 1994, o governo lançou o plano econômico denominado Real, que consegue controlar a inflação. No entanto, as medidas agravam a situação social da população, “gerando a perda de postos de trabalho que não foram compensados pelo setor de serviços e muito menos pelo setor público, jogando milhões de pessoas na informalidade” (Behring, 2003, p.160).

Quanto ao andamento do IPEC no Brasil, o programa definiu para 1994 as seguintes linhas de ação: negociação e implementação de ações integradas em setores específicos para a erradicação das formas mais intoleráveis de trabalho infantil; fortalecimento institucional para a disseminação de informações, promoção dos direitos da criança e sistematização de experiências em educação; conscientização e mobilização.

No seguimento da primeira linha de ação, as ações integradas tiveram por objetivo articular esforços dos três níveis de governo – federal, estadual e municipal – bem como as iniciativas de outras instituições comprometidas com a questão do trabalho infantil. Com essa perspectiva, surgiu a necessidade de arquitetar um espaço interinstitucional que servisse de catalisador de todas as partes interessadas.

## **2.7. Implementação do PETI**

Uma parceria celebrada entre o UNICEF e o IPEC/OIT resultou na implementação do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil

---

<sup>29</sup> Os Programas de Ação elaborados pelo IPEC em parceria com outras entidades têm como objetivo estimular a pesquisa, seminários e atividades diretas para atendimento à crianças e famílias.

<sup>30</sup> Foram estabelecidas as seguintes diretrizes: privilegiar o atendimento de crianças e adolescentes que se encontravam em situação de trabalho e/ou de risco; atender a projetos voltados aos setores formal e informal, ligados às atividades agrícola, comercial, industrial e de prestação de serviços; regionalizar os recursos de forma a atender todas as regiões brasileiras, considerando as diferentes realidades socioeconômicas etc.

(FNPETI). Dessa forma, foi a partir de discussões com o comitê de direção do IPEC que, no Brasil, foi instalado, em 29 de novembro de 1994, na sede da OIT, o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, que envolvia organizações não-governamentais, trabalhadores, empresários, a Igreja, o Poder Legislativo e o Judiciário. Além da participação de 40 entidades, o fórum contava com o apoio do UNICEF e da OIT e estava sob a coordenação do Ministério do Trabalho.

Os principais objetivos do fórum eram discutir as ações sugeridas para prevenir e erradicar o trabalho infantil no país, para dar cumprimento à legislação nacional que proíbe o trabalho a menores de 14 anos de idade, bem como intervir, de forma articulada, em áreas com concentrado número de crianças executando atividades que comprometam a frequência à escola e o desenvolvimento biopsicossocial. Dessa forma, um dos mais importantes objetivos do fórum era o de tentar viabilizar uma sustentação econômica para as famílias que tivessem os filhos em situação de trabalho infantil, desenvolvendo programas e projetos de geração de emprego e renda.

O governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumiu em um momento de agravamento das condições sociais da população, não só em função do contingente de brasileiros vivendo em condições de pobreza e indigência, como também pela alta concentração de renda e desigualdade social. Uma vez que, apesar de essas situações estarem presentes em nossa sociedade há longos anos, esses índices foram agravados principalmente pelos consecutivos ajustes econômicos e pela implementação das medidas impostas pelo processo de reestruturação produtiva iniciada no país com o governo Collor de Mello<sup>31</sup>.

No primeiro ano de administração, FHC lança as bases do projeto governamental brasileiro de reestruturação do aparato estatal mediante o Plano-Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Ao longo do documento, são apresentadas diversas reformas administrativas, fiscais, da Previdência e outras medidas exigidas para a implantação de uma estratégia de desenvolvimento social e a

---

<sup>31</sup> No Brasil, segundo Melo (2002), a abertura ao projeto neoliberal se dá a partir de 1989 com a eleição de Fernando Collor, afirmando-se com a eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1994 e concretizando-se em seu segundo mandato.

retomada do crescimento econômico sob as novas condições de abertura da economia e elevada competição.

Na esfera social, FHC reconhece a urgência e a gravidade da situação social do país, que necessitava de programas e medidas cujo impacto ocorresse em curto prazo. Para tal, selecionou um conjunto de ações e programas considerados particularmente relevantes, para acelerar o processo de reforma e reestruturação de serviços sociais (como a melhoria do Ensino Fundamental) e para proporcionar atenção a grupos sociais que requeriam ação imediata e inadiável (a redução da mortalidade na infância, a renda mínima para idosos e deficientes de baixa renda e a erradicação do trabalho infantil).

Quanto às ações desenvolvidas pelo FNPETI, destacamos que foi negociada, em 1995, a partir das prioridades definidas pelo fórum, a implementação do Programa de Ações Integradas (PAI), que definiu algumas regiões que, por suas características, foram declaradas áreas de intervenção prioritária. Entre elas, as carvoarias do estado de Mato Grosso do Sul.

Nessas carvoarias, mais de 2.500 crianças trabalhavam junto com seus pais na produção de carvão vegetal. Tendo em vista as péssimas condições de vida e de trabalho das crianças e de suas famílias, o FNPETI deu prioridade à região e apoiou a elaboração e negociação do PAI-carvão, iniciado em outubro de 1995.

Um outro resultado concreto da atuação do FNPETI foi a elaboração do Diagnóstico Preliminar dos Focos de Trabalho da Criança e do Adolescente no Brasil, sob responsabilidade do Ministério do Trabalho, que permitiu a constituição de um banco de dados acerca da questão.

Considerando que uma das prioridades traçadas pelo governo FHC era a erradicação do trabalho infantil, em 1996 é implementado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil<sup>32</sup> (PETI), por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social, como proposta de política pública para combater a exploração do trabalho precoce.

---

<sup>32</sup> Esse programa, na área da assistência social, é um dos componentes do Programa Brasil Criança Cidadã (BCC).

O PETI surge com o objetivo principal de retirar crianças e adolescentes com idade compreendida entre 7 e 14 anos de idade das atividades laborais consideradas perigosas, insalubres e degradantes.

Como os demais programas sociais brasileiros, além de atender à criança e ao adolescente, o PETI tem por objetivo fortalecer os laços familiares, com o indicativo de criar espaços de socialização e construção de identidades, de forma a permitir ao grupo familiar se perceber como ente participativo e sujeito do direito de bens e serviços produzidos pelo programa (Brasil, 2004).

Assim, o PETI envolve uma transferência monetária às famílias das crianças e adolescentes, denominada Bolsa Criança Cidadã, e a participação em atividades que se estendem além do horário da escola regular.

Ao ser implementado, o PETI utilizou a metodologia desenvolvida pelo PAI-carvão e atuou nas regiões e atividades econômicas priorizadas pelo Fórum Nacional.

Considerando as denúncias feitas ao FNPETI da incidência de um contingente expressivo de crianças e adolescentes submetidos a trabalhos precários nas carvoarias de Mato Grosso do Sul, o governo federal implanta o PETI inicialmente em maio de 1996 somente nessa área.

Em 1997, o governo implementa o PETI em outras áreas e integra outras atividades ao programa, lançando-o no decorrer daquele ano na região canavieira da zona da mata de Pernambuco e, posteriormente, nas regiões das pedreiras e de cultivo de sisal na Bahia.

No documento do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) intitulado Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Área de Assistência Social, de outubro de 1997, estão explicitadas as bases do PETI, os critérios para a escolha das atividades econômicas, as regiões a serem priorizadas, assim como as condições de acesso e de permanência no programa das crianças e adolescentes.

Dessa forma, o PETI destina-se a famílias com filhos na faixa etária de 7 a 14 anos, submetidos a trabalhos caracterizados como insalubres, degradantes, penosos e de exploração infantil na zona rural. Com isso, busca o reingresso, a permanência e o sucesso escolar da criança e do adolescente, incentivando um segundo turno de atividades – jornada ampliada –, de modo a que as unidades escolares ou de apoio,

reforçadas com recursos humanos e materiais, assegurem alimentação, orientação nos estudos, esporte e lazer.

As ações socioeducativas desenvolvidas em período complementar ao da jornada do ensino regular visam a ampliar o universo informacional da criança e do adolescente, interferindo diretamente no fortalecimento da sua auto-estima, contribuindo para a melhoria do desempenho escolar.

Em dezembro de 1997, FHC sancionou o projeto Renda Mínima (RM)<sup>33</sup> apresentado pelo deputado Nelson Marchesan (PSDB-RS). Nesse projeto, o governo federal apóia os municípios que implementarem programas de RM associados a ações socioeducacionais, financiando 50% dos custos<sup>34</sup>.

Em 1998, foi aprovada a Emenda Constitucional n. 20, de 15 de fevereiro, que alterou o inciso XXXIII do art. 7º, tornando proibido o trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de 18 anos e qualquer trabalho a menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de 14 anos.

Quanto à atuação do governo no combate ao trabalho infantil, tivemos em 1998 a ampliação do PETI à região dos cítricos de Sergipe, à área de garimpo em Rondônia e aos canaviais da região norte fluminense do estado do Rio de Janeiro.

No segundo mandato de FHC, em abril de 1999 é apresentado o Plano Nacional de Assistência Social publicado no Diário Oficial da União, reconhecendo a problemática do trabalho infantil como um dos principais desafios, mundial e interno, e assumindo o compromisso de erradicá-lo, como meta do Programa Nacional de Direitos Humanos e de Política Social. O texto menciona a pobreza, a deficiência do setor educacional e condicionantes culturais impostos pela tradição como as principais causas pela incidência do trabalho infantil. Acrescentando que tais fatores são mais marcantes na zona rural, justifica a sua prevalência nessa área. O documento enfatiza a necessidade de combater o trabalho infantil mediante ações derivadas de

---

<sup>33</sup> A partir de 1991, ressurgiu no debate político a discussão sobre a formulação e implementação de políticas assistenciais norteadas pela noção de cidadania em consonância com definição de proteção social delineada na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Nesse contexto, têm lugar algumas iniciativas estaduais de implementação de programas de RM, sendo destacada a do governo federal. Dessa forma, a proposta nacional de RM foi formulada com base na experiência do Distrito Federal.

<sup>34</sup> A partir de 2001, durante o segundo mandato de FHC, após algumas alterações na proposta inicial de programas de RM, inicia-se a implementação descentralizada do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), vinculado à Educação, sob a denominação de Programa Bolsa Escola.

um pacto político entre governos, empresários, trabalhadores, a sociedade e a própria família. Como uma das ações de erradicação do trabalho infantil na área da assistência social, é citado o PETI.

Durante o ano de 1999, o PETI foi implantado em diversas áreas nos estados do Pará, Santa Catarina, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Espírito Santo, sendo expandido em Pernambuco, Bahia e Mato Grosso do Sul.

No que se refere aos compromissos internacionais de combate ao trabalho infantil, o Brasil, em fevereiro de 2000, ratificou a Convenção n. 182 da OIT sobre a proibição e ação imediata para a eliminação das piores formas de trabalho infantil, promulgando-a sete meses depois.

Segundo o artigo 3º da Convenção n. 182, a OIT compreende por piores formas de trabalho infantil:

- (a) todas as formas de escravidão ou práticas análogas à escravidão, como venda e tráfico de crianças, sujeição por dívida, servidão, trabalho forçado ou compulsório, inclusive recrutamento forçado ou compulsório de crianças para serem utilizadas em conflitos armados;
- (b) utilização, demanda e oferta de crianças para fins de prostituição, produção de material pornográfico ou espetáculos pornográficos;
- (c) utilização, demanda e oferta de crianças para atividades ilícitas, particularmente para a produção e tráfico de drogas conforme definidos nos tratados internacionais pertinentes;
- (d) trabalhos que, por sua natureza ou pelas circunstâncias em que são executados, são suscetíveis de prejudicar a saúde, a segurança e a moral da criança.

No artigo 4º da Convenção n. 182, os tipos de trabalho incluídos entre as “piores formas” deverão ser determinados por legislação nacional ou pela autoridade competente. A determinação é a de que as atividades somente sejam definidas pelos países após consulta às organizações interessadas, seja de empregadores, seja de trabalhadores. Logo, a definição deve ser um processo conjunto com a sociedade.

O governo brasileiro, após a ratificação da Convenção n. 182, com o intuito de tornar efetiva a proteção das crianças contra as formas degradantes de trabalho

infantil, a partir de 2000 amplia a cobertura do PETI para as áreas urbanas e metropolitanas do país<sup>35</sup>.

Em setembro do mesmo ano, a Secretaria de Assistência Social, por intermédio da Portaria MPAS/SEAS nº 2.917, estabelece as diretrizes e normas do PETI, distinguindo as diferenciações entre as áreas rural e urbana<sup>36</sup>.

Para o cumprimento dessa convenção, o Ministério do Trabalho e Emprego instituiu, no mesmo ano de sua ratificação, uma comissão tripartite para elaboração da relação dos tipos de atividades consideradas como as piores formas de trabalho infantil (Portaria n. 143, de 14 de março de 2000). A comissão foi integrada por representantes do governo, Ministério Público do Trabalho, empregadores e trabalhadores. Em 17 de janeiro de 2001, a referida comissão apresentou a relação das 82 atividades consideradas como as piores formas de trabalho infantil.

Quanto às outras ações do governo de combate ao trabalho infantil nesse ano, houve a ratificação da Convenção n. 138 e a recomendação 146/OIT, sobre a idade mínima para admissão ao emprego, confirmando-a em fevereiro de 2002.

Em 4 de outubro de 2001, o governo federal publica a Portaria n. 458, que estabelece diretrizes e normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, adequando-o ao novo limite de idade mínima de ingresso ao trabalho (estabelecido pela Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998) e às convenções ns. 138 e 182 da OIT.

De acordo com essa portaria, a principal alteração se refere ao público-alvo do PETI, ampliando-o para os casos de adolescentes de 15 anos de idade vítimas de exploração de uso de mão-de-obra, em situação de extremo risco, sendo o atendimento realizado por estratégias operadas pelos programas Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano e Sentinela, e os casos de crianças e adolescentes de 7 a 15 anos, oriundos de famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo, vitimados pela exploração sexual comercial, decorrentes de

---

<sup>35</sup> Por se constituir no foco desta pesquisa, a ampliação do PETI para as áreas urbanas é aprofundada no capítulo seguinte.

<sup>36</sup> Considerando o foco da pesquisa, iremos nos deter apenas nos principais eixos centrais do Programa que servirão para uma melhor caracterização do processo de implantação no município do Rio de Janeiro, bem como nas diretrizes e normas específicas da área urbana.

encaminhamentos do Programa Sentinela, com anuência expressa dos Conselhos Tutelares.

Também em 2001, o Ministério da Educação criou o Programa Bolsa Escola Federal, como um programa de transferência condicional de renda. Nesse programa, as famílias com crianças em idade de 6 a 15 anos e com renda *per capita* menor ou igual a R\$90,00 (noventa reais) por mês recebiam uma bolsa de R\$15,00 (quinze reais) por filho (até o terceiro filho), caso esses filhos freqüentassem, no mínimo, 85% das aulas. A idéia desse programa específico era fornecer um incentivo monetário para que famílias pobres decidissem enviar seus filhos para a escola, ao invés de fazê-los trabalhar para complementar a renda da família.

No final de 2001, a OIT faz um balanço dos 10 anos do IPEC no Brasil, considerando o resultado positivo, ao confirmar que, em 1992, 25% dos meninos e 14% das meninas trabalhavam, enquanto em 2001 esses números reduzem para aproximadamente 16% e 9%, respectivamente (Kassouf, 2004b).

Em setembro de 2002, por intermédio da Portaria n. 365, o Brasil, com o objetivo de dar prosseguimento, com prioridade, às suas ações para eliminar as piores formas do trabalho infantil, conforme preconizado no artigo 6º da Convenção n. 182, elabora o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente, por intermédio da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI).

Em 2003, durante o primeiro ano do governo Lula, é implementado o Programa Fome Zero<sup>37</sup>. Diante do fracasso desse programa, em janeiro de 2004 o governo cria o Programa Bolsa Família (PBF)<sup>38</sup>, um programa de transferência direta de renda com condicionalidades na saúde e na educação, beneficiando famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$60,01 a R\$120,00) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$60,00).

---

<sup>37</sup> O programa se iniciou como uma tentativa do Presidente da República de mobilizar as massas em favor dos pobres. Contudo, a população em geral não se engajou e, com o tempo, o programa apresentou um elevado custo de operacionalização.

<sup>38</sup> O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado pela Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e constitui a política intersetorial do governo federal voltada ao enfrentamento da pobreza e ao desenvolvimento das famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Em fevereiro de 2004, o governo federal realiza uma profunda reforma ministerial na área dos programas sociais. Cria o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), resultado da fusão do Ministério da Assistência Social e do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). Ao mesmo tempo, incorpora ao novo MDS o Programa Bolsa Família, o que significou uma importante alteração na gestão e execução das ações de transferência de renda com condicionalidades na esfera federal, uma vez que reuniu, em um só, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação (Bolsa-Escola), do MEC; o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Programa Fome Zero), do extinto MESA; o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde (Bolsa Alimentação), do MS; o Programa Auxílio-Gás, do Ministério de Minas e Energia (MME); o Cadastramento Único do Governo Federal. Essa nova estrutura na área social manteve inalterado o PETI, que permaneceu vinculado ao novo ministério, sem incorporá-lo ao Programa Bolsa Família.

Quanto aos dados da incidência do trabalho infantil, o Brasil, até 2004, registrou queda no número de crianças trabalhadoras, recebendo destaque em relatório da OIT, por ter registrado uma rápida diminuição no número de crianças trabalhadoras entre 2000 e 2004<sup>39</sup>. Mesmo com essa redução, estimava-se que mais de 2,2 milhões de crianças entre 5 e 14 anos estavam inseridas no trabalho infantil.

Porém, em 2005, segundo dados da PNAD, o Brasil apresentou “um aumento de 18,5% de crianças entre 5 e 9 anos no mercado de trabalho, representando mais de 42.352 inseridas no mercado de trabalho” (LEITÃO, 2006, p.28).

Para alguns técnicos do IBGE, o aumento de crianças no mercado de trabalho se deu em função da crise no campo, levando as crianças das famílias que não conseguiram se inserir na produção para o mercado a ajudarem na agricultura de subsistência, o que justificaria o acréscimo em 15% da categoria de trabalho infantil para o próprio consumo. Para o presidente do IBGE, Eduardo Nunes, isso não fundamenta o acréscimo ocorrido, já que a crise no campo aconteceu anteriormente e,

---

<sup>39</sup> Relatório sobre trabalho infantil da Organização Internacional do Trabalho (OIT), publicado em 2006. Apesar do destaque dado ao Brasil pela redução no número de crianças trabalhadoras entre 2000 e 2004, não foram publicados dados dessa redução.

mesmo assim, o número de crianças e adolescentes inseridos no trabalho vinha caindo (LEITÃO, 2006, p. 28).

Ainda sobre o aumento da incidência do trabalho infantil em 2005, alguns políticos e até mesmo representantes da OIT acreditam que isso tenha se dado em função da prioridade dada ao Programa Bolsa Família pela então gestão em detrimento de outros programas, como o PETI (Jungblut et al., 2006, p.33).

O coordenador no Brasil do IPEC da OIT, Pedro Américo de Oliveira, criticou a política de combate ao trabalho infantil, caracterizando-a como uma “baixa de guarda”, acrescentando que “o Bolsa Família, ainda que bem-sucedido em vários pontos, precisava deixar de ser visto como uma panacéia. O governo entrou em um processo de verdadeira letargia no combate ao trabalho infantil, depois do sucesso inicial do programa”. Para ele, a proposta de transferência de renda é necessária e digna, mas não consegue resolver questões tão complexas, sugerindo que seja monitorado o cumprimento das condicionalidades do programa (Correia, 2007, p.A2).

Independentemente das reais causas que justifiquem o aumento, o que avaliamos é que a questão do trabalho infantil, no Brasil, vem se configurando de maneira bastante complexa, uma vez que tem apresentado uma grande diversidade, em termos de sua incidência regional, de suas formas, de suas causas e dos grupos sociais que atinge.

Dentre as causas relacionadas à questão do trabalho infantil no país, são identificadas não só a pobreza, mas também questões culturais e a dinâmica do mercado de trabalho e da economia.

Logo, a situação exige do governo uma atenção especial, para que a cada nova variável seja elaborada uma política mais adequada para combatê-la. Portanto, é, principalmente em função da complexidade e diversidade do fenômeno, necessária uma política flexível e apropriada.

No final de 2005, o governo federal oficializa a integração do PBF ao PETI, mediante a Portaria n. 666, publicada no Diário Oficial da União de 30 de dezembro, alterando, em consequência, vários dispositivos do PETI. Dentre as alterações, destacamos as de maior relevância:

O parágrafo primeiro do **item 3 – Público-Alvo** – passa a vigorar com a seguinte redação: “O PETI atenderá as diversas situações de trabalho de crianças e adolescentes, com idade inferior a 16 anos de famílias com renda *per capita* mensal superior a R\$100,00 (cem reais)”.

Dessa forma, os casos de crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos, de famílias com renda *per capita* igual ou inferior a R\$100,00, já inscritas no PETI, serão gradualmente transferidas para o PBF, tendo como condicionalidade a frequência às atividades socioeducativas do PETI. Somente permanecerão no PETI as famílias cuja transferência para o PBF implique a redução do valor do benefício recebido pelo PETI.

Quanto às famílias com filhos em situação de trabalho infantil com idade inferior a 16 anos, com renda *per capita* mensal igual ou inferior a R\$100,00, ainda não inscritas no PETI ou PBF, serão incluídas no PBF, tendo como condicionalidade a frequência às atividades socioeducativas do PETI.

Cabe ressaltar que, com a integração PBF/PETI, as famílias beneficiárias de ambos os programas tiveram os seus benefícios de menores valores cancelados.

Quanto ao repasse dos benefícios, estes passam a ser operacionalizados por meio da Caixa Econômica Federal (CEF), com o Cartão Bolsa Família, para os inscritos no PBF; ou pelo Cartão do Cidadão, para os inscritos no PETI.

O governo federal adiciona ao item **Crerios de Concessão da Bolsa** o seguinte parágrafo: “A frequência mínima da criança e do adolescente nas atividades do ensino regular e da Jornada Ampliada será exigida no percentual de 85% da carga horária mensal”.

Em relação às **Atividades da Jornada Ampliada**, o governo federal adiciona o seguinte parágrafo: “As famílias em situação de trabalho infantil, beneficiárias do Programa Bolsa Família, terão as crianças ou adolescentes, nessa situação, inseridos nas atividades socioeducativas e de convivência proporcionadas pelo PETI”.

Essas mudanças na gestão e na execução das ações de transferência de renda com condicionalidades, na esfera federal, foram justificadas pelo governo federal como um fortalecimento da rede de assistência às populações em situação de vulnerabilidade social e econômica, contribuindo decididamente para a inclusão

social e, com isso, para a redução de uma das variáveis condicionantes do trabalho infantil: a miséria e a fome.

De acordo com o MDS, a unificação dos programas teria como efeito prático a utilização quase integral dos recursos do PETI para o desenvolvimento das jornadas ampliadas (ações socioeducativas). O governo argumentava que, desobrigado de transferir dinheiro para as famílias, o programa que acolhe as crianças que trabalhavam poderia concentrar seus recursos nas atividades da Jornada Ampliada.

Segundo a coordenadora nacional do PETI, Margarida Munguba,

[...] agora, poderemos nos concentrar nessas ações sócio-educativas (*sic*) e complementares que, segundo estudos do UNICEF, do Banco Mundial e de especialistas, são os pontos em que o programa de erradicação do trabalho infantil tem uma atuação mais eficiente, pois dá oportunidade às crianças para que elas desenvolvam suas potencialidades e tenham uma inserção na sociedade (Angelico, 2006, p.1).

Em 2005, o orçamento do PETI para os projetos de atividades complementares ao horário escolar foi de R\$204 milhões. Para 2006, o orçamento previsto foi de R\$325 milhões, com a possibilidade de ampliação dos recursos por meio de créditos suplementares (Angelico, 2006, p.1).

Outra consequência da unificação, de acordo com a coordenadora nacional do PETI, é a ampliação do atendimento. “Hoje, um milhão de crianças são atendidas. Acreditamos que, com a unificação, seja possível chegar a 2,2 milhões de crianças atendidas” (Angelico, 2006, p.1).

Considerando as expectativas de ampliação de atendimento, como afirma a coordenadora do PETI, não podemos negar que haverá, sim, um aumento quantitativo de famílias com situação de trabalho infantil beneficiadas pelo PBF, até mesmo por ele ser o mais abrangente programa de transferência de renda com condicionalidade. No entanto, essa ampliação não garante um efetivo enfrentamento da erradicação do trabalho infantil, já que, com a unificação, muitas famílias sofreram uma perda financeira significativa, que pode acarretar o retorno da criança ao mercado de trabalho.

Um outro aspecto com relação ao combate do trabalho infantil no Brasil, que a lógica do governo federal parece desconsiderar, é que, como demonstram as

pesquisas, abstraídas as variáveis econômicas, que têm se mostrado como barreiras de difícil remoção, ainda há o substrato cultural e ideológico relativo ao trabalho infantil, que vem se apresentando como outro importante determinante da incidência do fenômeno no país.

Na verdade, a forma como o governo atual se propôs a combater o trabalho infantil, com a unificação dos programas, nos pareceu simplória e meramente numérica, já que não considera as diversas questões subjetivas que estão diretamente relacionadas à incidência do fenômeno nas diversas áreas do Brasil.

Diante disso, o que podemos hoje afirmar é que o PETI permanece existindo com a mesma configuração e tem preservado seus três principais eixos somente para as famílias com renda *per capita* mensal superior a R\$100,00 (cem reais), o que representa uma redução brusca da abrangência de atendimento às famílias com situação de trabalho infantil.

Considerando as reformas realizadas na área social pela atual gestão (desde a criação do PBF até a integração de todos os projetos remanescentes, inclusive o PETI ao PBF), não temos dúvidas de que estas vêm, indiscutivelmente, interferindo na configuração que o PETI vinha ganhando ao longo dos seus 10 anos de implementação junto às crianças/adolescentes e seus núcleos familiares.

Portanto, acreditamos que, para avaliarmos o impacto das reformas no âmbito dos programas de transferência de renda promovidas pelo atual governo no combate ao trabalho infantil, é necessária a realização de uma pesquisa que possa buscar respostas mais precisas do problema. Segundo o secretário de Avaliação e Gestão da Informação do MDS, Rômulo Paes, isso está previsto para acontecer com a PNAD de 2006, que contará com um suplemento especial sobre o trabalho infantil. Poder-se-á, assim, identificar como a transferência de renda promovida pelo governo teve impacto na redução do trabalho infantil, bem como avaliar os reais motivos que causaram o seu aumento em 2005 (Almeida, 2006, p.33).

No entanto, é oportuno mencionar que, após dois anos da unificação PETI/PBF, foram grandes as conseqüências sentidas na execução do programa na área urbana do município do Rio de Janeiro.

A partir da trajetória do trabalho infantil, tendo como marco a legislação infanto-juvenil, o que pode ser constatado é que, apesar de a questão do trabalho infantil se expressar de diferentes formas nas leis brasileiras, e também nas práticas dos diversos governos, até a década de 1990 ele sempre foi regulamentado e nunca questionado ou proibido. Pelo contrário, havia um consenso vigente pela defesa do trabalho infantil para as crianças que viviam em condições de pobreza. Somente a partir da década de 1990 há uma mudança de concepção, principalmente na legislação brasileira, que começa a proibi-lo em diversas situações. Porém, os resquícios da cultura a favor do trabalho infantil ainda estão presentes na sociedade, visto que as pesquisas apontam a questão cultural como uma das principais barreiras de sua erradicação.

Nesse sentido, no próximo capítulo, deter-nos-emos nas especificidades do trabalho infantil da área urbana, caracterizando a realidade do município do Rio de Janeiro na época de implantação do PETI. Merecem destaque as estratégias municipais implementadas para o enfrentamento do trabalho precoce de crianças antes e durante o processo de implantação do PETI no CEMASI Maria Lina e o seu desenvolvimento até 2006.